

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

II semestre 2019

A cura di Enrico Righi (coordinatore del gruppo di lavoro), Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Paola Garro, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Federica Romeo, Anna Traniello Gradassi

Gennaio 2020

PRESENTAZIONE

Prosegue il nostro lavoro di raccolta delle sentenze costituzionali di interesse regionale accompagnate da note di sintesi, che pubblichiamo con cadenza semestrale.

In un momento nel quale è fortemente avvertita l'esigenza di un contenimento della spesa pubblica, segnaliamo che la raccolta è pubblicata soltanto in formato elettronico sul sito web del Consiglio regionale della Toscana (http://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=sentenze_cc) ed è esclusa la pubblicazione cartacea. Sullo stesso sito sono altresì consultabili le note di sintesi a ciascuna sentenza pubblicate singolarmente.

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 2019 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Paola Garro, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Federica Romeo, Anna Traniello Gradassi.

A tutti va il ringraziamento per il notevole impegno che questa attività comporta, ringraziamento che comprende Antonella Meucci, Alessandro Silei ed Elisabetta Crescioli per l'attività di composizione del volume.

Gemma Pastore

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, gennaio 2020

INDICE

Commercio

Sentenza 21 maggio 2019, n. 164

art. 4, comma 1, lettera c), della l.r. Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999) nella parte in cui ha aggiunto, alla fine del comma 3, dell'art. 8 della l.r. Calabria 11 giugno 1999, n. 18 (Disciplina delle funzioni attribuite alla Regione in materia di commercio su aree pubbliche), il periodo «i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore»

Pag. 1

Tutela della concorrenza

Sentenza 21 maggio 2019, n. 166

artt. 34, 37, 39 e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) . .

Pag. 7

Caccia

Sentenza 5 giugno 2019, n. 171

artt. 6, comma 7, e 13, comma 1, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria)

Pag. 21

Impiego pubblico. Trattamento economico del personale regionale e computo del rapporto di lavoro di diritto privato ai fini della liquidazione e del calcolo dell'indennità di buonuscita

Sentenza 22 maggio 2019, n.174

legge Regione Friuli Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), articolo 7, commi 28, 29 e 30.

Pag. 29

Edilizia – Urbanistica

Sentenza 20 giugno 2019, n. 175

articolo 89, comma 2, ultimo periodo, della legge regionale della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (testo unico governo del territorio e materie correlate).

Pag. 38

Ambiente- emissioni odorigene

Sentenza 4 giugno 2019, n. 178

articoli 1, comma 2, lettere a), b), c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché l'Allegato tecnico della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene)

Pag. 46

Governo del territorio, pianificazione, urbanistica

Sentenza 23 maggio 2019, n. 179

articolo 5, comma 4, ultimo periodo, e 9, della legge della Regione Lombardia 28/11/2014, n. 31.

Pag. 69

Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Sentenza 5 giugno 2019, n. 180

art. 5, c. 1 e 2, lett. b), c), d), e), h) ed i); art. 6, c. 1, lett. a), n. 1, lett. b), nn. 1 e 3, lett. d), nn. 1 e 3; art. 7, c. 1, lett. a), b), c), d) ed f); art. 10, c. 1 e 2; art. 14, c. 2, lett. a), b) ed e), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42 (Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano); art. 1, c. 17, lett. a) e c), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti).

Pag. 86

Tutela della salute - vaccinazioni per i minori di età

Sentenza 5 giugno 2019, n. 186

artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età).

Pag. 102

Pubblico impiego; ordinamento degli uffici regionali; ordinamento civile

Sentenza 5 giugno 2019, n. 192

articoli 5, comma 1, e 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l. r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti).

Pag. 108

Ordine pubblico e sicurezza

Sentenza 20 giugno 2019, n. 195

artt. 21, comma 1, lettera a), 21 bis, commi 1 e 2, 28, comma 1 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata)

Pag. 116

Equilibrio di bilancio

Sentenza 2 luglio 2019, n. 197

articoli 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

Pag. 133

Edilizia – Urbanistica

Sentenza 2 luglio 2019, n. 198

articoli 6 e 12 della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018).

Pag. 145

Piano di rientro disavanzo sanitario. Nomina commissario ad acta e sub commissario da parte del Consiglio dei ministri

Sentenza 3 luglio 2019, n. 200

telegramma del 6 dicembre 2018, con cui il Presidente della Giunta regionale è stato invitato a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 e delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, avente ad oggetto la nomina del commissario ad acta e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario in Calabria.

Pag. 157

Coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 21 maggio 2019, n. 205

art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I).

Pag. 165

Governo del territorio

Sentenza 3 luglio 2019, n. 208

art. 34, comma 2, lettera a), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326).

Pag. 174

Legge di variazione circoscrizionale- nozione di popolazione interessata

Sentenza 25 settembre 2019, n. 214

legge Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali)

Pag. 183

Caccia

Sentenza 15 luglio 2019, n. 215

art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), e art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE).

Pag. 194

Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura

Sentenza 8 ottobre 2019, n. 225

artt. 6, comma 1, e 7 commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché Allegati A), C) e D), del decreto ministeriale del 16 febbraio 2018 "Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale", relativamente alle parti in cui si applicano alla Regione Valle d'Aosta ed alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni. .

Pag. 203

Bilancio

Sentenza 15 luglio 2019, n. 227

intero testo e, in particolare, art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, "Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)".

Pag. 212

Tutela dell'ambiente e gestione dei rifiuti

Sentenza 9 ottobre 2019, n. 231

legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 ((Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto), articolo 17, commi 6 e 7.

Pag. 219

Tutela della salute - piani di rientro disavanzo sanitario

Sentenza 22 ottobre 2019, n. 233

artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria).

Pag. 226

Caccia, tassidermia, tutela della fauna

Sentenza 8 ottobre 2019, n. 236

articoli 4, 9 e 10, della legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)).

Pag. 237

Previdenza

Sentenza 25 settembre 2019, n. 240

articolo 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007).

Pag. 245

Protezione civile

Sentenza 22 ottobre 2019, n. 246

articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130.

Pag. 259

Sanità; ordinamento degli uffici regionali; pubblico impiego; poteri sostitutivi

Sentenza 22 ottobre 2019, n. 247

art. 25-septies del decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Pag. 272

Ordinamento della comunicazione; sostegno all'innovazione per i settori produttivi

Sentenza 9 ottobre 2019, n. 248

articolo 6, comma 4, lettera e), della Legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale).....

Pag. 287

Caccia; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; protezione della fauna selvatica

Sentenza 22 ottobre 2019, n. 249

articolo 2, comma 1, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria" e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria).....

Pag. 293

Edilizia e Urbanistica, diritti fondamentali, libertà religiosa

Sentenza 22 ottobre 2019, n. 254

articolo 72, commi 1 e 2 e 5, secondo periodo della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio).....

Pag. 301

Sanità; ordinamento degli uffici regionali; pubblico impiego; poteri sostitutivi

Sentenza 4 novembre 2019, n. 255

Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018.....

Pag. 317

Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; caccia; protezione della fauna selvatica

Sentenza 22 ottobre 2019, n. 258

articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: "Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 'Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria' e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria").....

Pag. 331

Tutela della salute; organizzazione del servizio sanitario

Sentenza 4 novembre 2019, n. 259

atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna del 30 novembre 2018; inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute in relazione all'atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso il 27 dicembre 2018.....

Pag. 339

Governo del territorio

Sentenza 5 novembre 2019, n. 264

art. 7, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37); art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53 (Interventi sulle leggi regionali 24/2013, 37/2015, 21/2016, 11/2017, 1/2018, 3/2018, 5/2018, 12/2018, 15/2018, 28/2018 e 31/2018).....

Pag. 351

<i>Tutela della salute; tutela degli animali da compagnia; polizia veterinaria</i> Sentenza 5 novembre 2019, n. 277 <i>articoli 1, comma 1, lettera c), 6, comma 1, lett. d) ed e), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione).</i>	Pag. 360
<i>Governo del territorio e protezione civile</i> Sentenza 20 novembre 2019, n. 281 <i>artt. 3, comma 1, lettera c), e 24 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale).</i>	Pag. 369
<i>Ordine pubblico e sicurezza; giurisdizione e norme processuali; ordinamento penale</i> Sentenza 19 novembre 2019, n. 285 <i>articoli 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7, e 8, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell’ambito del territorio regionale”.</i>	Pag. 380
<i>Ambiente, energia</i> Sentenza 3 dicembre 2019, n. 286 <i>artt. 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata).</i>	Pag. 396
<i>Rifiuti</i> Sentenza 3 dicembre 2019, n. 289 <i>legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, (Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 “Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti”) articolo 1, comma 1, lettere d), f) e u).</i>	Pag. 415
<i>Ambiente, edilizia, commercio, trasporti</i> Sentenza 20 novembre 2019, n. 290 <i>articoli 5, comma 1, lettere g), numero 2), h) e i), numeri 5) e 7), e comma 6, lettera c), 33, comma 1, lettera a), e 84, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale).</i>	Pag. 425
<i>Caccia; tutela dell’ambiente e dell’ecosistema</i> Sentenza 19 novembre 2019, n. 291 <i>articolo 15, comma 1, lettere j), m) e q), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018).</i>	Pag. 444
<i>Elenco delle sentenze di mero rito</i>	Pag. 452

Sentenza: 21 maggio 2019, n. 164

Materia: Commercio

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4, comma 1, lettera c), della l.r. Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999) nella parte in cui ha aggiunto, alla fine del comma 3, dell'art. 8 della l.r. Calabria 11 giugno 1999, n. 18 (Disciplina delle funzioni attribuite alla Regione in materia di commercio su aree pubbliche), il periodo «i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

Esito: infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La normativa in vigore, prima della modifica impugnata, prevedeva che, per l'esercizio del commercio in forma itinerante, i venditori ambulanti potessero fare solo le soste per il tempo necessario a servire la clientela, per una durata comunque non superiore a un'ora, con obbligo di spostarsi, decorso questo tempo, di almeno 500 metri e con divieto di tornare nel medesimo punto nell'arco della stessa giornata. La disposizione censurata si aggiunge a tali previsioni temperandone la rigidità, dato che essa prevede che «i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

Secondo il ricorrente, questa previsione avrebbe natura fortemente anticoncorrenziale a danno dei commercianti che esercitano la loro attività su area pubblica ma in sede fissa i quali, per conseguire la «stabilità» data dalla disponibilità di un posteggio garantito, devono assoggettarsi alla procedura selettiva prevista per il rilascio dell'autorizzazione e della concessione del posteggio, oltre che al pagamento dei relativi oneri. Con la nuova normativa, i commercianti in forma itinerante –sottoposti unicamente a SCIA –sarebbero indebitamente equiparati agli esercenti il commercio con posteggio, dato che anche i primi potrebbero sostare e permanere nel medesimo punto senza alcun limite temporale e spaziale, qualora nessun altro operatore si presenti in loco.

Per il ricorrente, dunque, la disposizione impugnata violerebbe il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), che, all'art. 28, distingue due forme di esercizio di commercio su aree pubbliche proprio in base alla disponibilità o meno di un posteggio e quindi al carattere fisso o itinerante dell'attività e, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.

La Corte costituzionale ritiene infondata la questione sollevata.

Essa richiama la propria costante giurisprudenza, secondo la quale, ai fini dell'individuazione della materia a cui deve ascriversi la disposizione oggetto di censura, occorre far riferimento all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità della stessa, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (da ultimo, sentenze n. 137 e n. 116 del 2019).

Alla luce di questi criteri, l'impugnata disposizione regionale è espressione della competenza regionale residuale in materia di «commercio», ai sensi dell'articolo 117, quarto

comma, Cost., «essendo del tutto naturale che, nell'ambito di una generale regolamentazione della specifica attività del commercio in forma itinerante, vada ricompresa anche la possibilità di disciplinarne nel concreto lo svolgimento» (sentenza n. 247 del 2010).

La Corte esclude inoltre la pertinenza del richiamo all'art. 28 del d.lgs. 114/1998, effettuato dal ricorrente, il quale ritiene che tale disposizione sia espressione della competenza del legislatore statale a tutela della concorrenza e pertanto sia in grado di condizionare l'autonomia delle Regioni nell'esercizio delle competenze loro spettanti.

Infatti, il d.lgs. 114/1998 precede la riforma costituzionale del 2001 che ha attribuito in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di «tutela della concorrenza». Può dubitarsi che possa ricondursi a detta materia l'art. 28 il quale distingue tra l'attività svolta su posteggi dati in concessione decennale e quella svolta su qualsiasi area purché in forma itinerante. Secondo la Corte, si tratta piuttosto di una norma ascrivibile alla materia del commercio, come risulta dal suo oggetto, dalla sua finalità e dalla intitolazione del testo normativo in cui essa è collocata.

La Corte pone in evidenza che i contenuti della disposizione regionale censurata non si discostano dalle previsioni stabilite del legislatore statale nel citato art. 28 il quale demanda alle Regioni la regolazione delle modalità di esercizio delle attività commerciali su aree pubbliche, con particolare riferimento alla disciplina degli spazi e dei relativi limiti.

Infine, la Corte richiama la propria giurisprudenza costante, secondo la quale, dopo la riforma costituzionale del 2001, il d.lgs. 114/1998, ad essa antecedente, si applica «soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenza n. 98 del 2017; in senso conforme, tra le altre, ordinanza n. 199 del 2006). Essa fa inoltre presente che le considerazioni svolte dalla difesa erariale circa la natura trasversale della materia «tutela della concorrenza», suscettibile di investire settori eterogenei dell'ordinamento, tra cui anche ambiti riservati alla competenza legislativa regionale residuale, compresa quella in materia di commercio, non conducono ad esiti diversi nel giudizio in corso.

La Corte non condivide, inoltre, le ulteriori censure della difesa erariale secondo le quali la disposizione impugnata avrebbe valenza anticoncorrenziale in quanto interverrebbe a danno dei commercianti che esercitano la loro attività su area pubblica in sede fissa. Il ricorrente ritiene che la nuova normativa regionale, allentando i vincoli di spazio e di tempo precedentemente imposti al commercio in forma itinerante, assimilerebbe di fatto le due categorie quanto alle condizioni di esercizio dell'attività, mantenendo però diverse le condizioni di accesso, dato che i soli commercianti su area fissa sono soggetti a un regime autorizzatorio e al pagamento del canone per la concessione del posteggio.

Secondo la Corte, la previsione regionale impugnata non determina la lamentata equiparazione tra le attività commerciali in sede fissa e quelle in forma itinerante e, dunque, non ha valenza anticoncorrenziale. Fermi restando i limiti già previsti dalla legislazione regionale per l'esercizio del commercio in forma itinerante, la disposizione impugnata semplicemente consente che tali limiti non abbiano applicazione «laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

L'equiparazione tra le due forme di esercizio commerciale non sussiste. Infatti, gli esercenti il commercio itinerante, diversamente da quelli in sede fissa, non potranno mai vantare una sicurezza sul “dove” e “quando” poter svolgere la propria attività, rimanendo sempre soggetti alla condizione del “se” e “quando” si presenterà un altro esercente nel luogo in cui essi operano. La garanzia della disponibilità del luogo e del tempo in cui poter svolgere l'attività rimane esclusivo appannaggio dell'esercente con posto fisso, il quale potrà sempre contare sulla titolarità e disponibilità dell'area a lui assegnata. Similmente, la clientela potrà contare sulla presenza del commerciante su una determinata area pubblica solo se questi esercita l'attività con posteggio assegnato.

SENTENZA N. 164

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 4-9 ottobre 2018, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2018, iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nella udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), nella parte in cui ha aggiunto, alla fine del comma 3, dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 11 giugno 1999, n. 18 (Disciplina delle funzioni attribuite alla Regione in materia di commercio su aree pubbliche), il periodo «i limiti di

sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

La normativa in vigore, prima della modifica impugnata, prevedeva che per l'esercizio del commercio in forma itinerante fossero consentite ai venditori ambulanti solo le soste per il tempo necessario a servire la clientela, per una durata comunque non superiore a un'ora, con obbligo di spostarsi, decorso detto tempo, di almeno 500 metri e con divieto di tornare nel medesimo punto nell'arco della stessa giornata. La disposizione censurata si aggiunge a tali previsioni temperandone la rigidità, dato che essa prevede che «i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

Ad avviso del ricorrente, detta previsione avrebbe una valenza fortemente anticoncorrenziale a danno dei commercianti che esercitano la loro attività su area pubblica ma in sede fissa i quali, per conseguire la «stabilità» data dalla disponibilità di un posteggio garantito, devono assoggettarsi alla procedura selettiva prevista per il rilascio dell'autorizzazione e della concessione del posteggio, oltre che al pagamento dei relativi oneri. Con la nuova normativa, i commercianti in forma itinerante – non più sottoposti a un regime autorizzatorio, ma unicamente a SCIA – finirebbero per essere indebitamente equiparati agli esercenti il commercio con posteggio, atteso che anche i primi potrebbero sostare e permanere nel medesimo punto senza alcun limite temporale e spaziale, qualora nessun altro operatore si presenti in loco.

La disposizione impugnata, quindi, si porrebbe in contrasto con la normativa statale di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), che, all'art. 28, distingue due forme di esercizio di commercio su aree pubbliche proprio in base alla disponibilità o meno di un posteggio e quindi al carattere fisso o itinerante dell'attività, determinando così una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.

2.– La questione non è fondata.

2.1.– Va preliminarmente rilevato che, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'individuazione della materia a cui deve ascriversi la disposizione oggetto di censura, occorre far riferimento all'oggetto, alla ratio e alla finalità della stessa, tralasciando gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (da ultimo, sentenze n. 137 e n. 116 del 2019).

Alla luce di tali criteri, l'impugnata disposizione regionale, che ha per oggetto la regolamentazione delle condizioni di spazio e di tempo per l'esercizio del commercio in forma itinerante, va ascritta alla competenza residuale in materia di «commercio», spettante alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost., «essendo del tutto naturale che, nell'ambito di una generale regolamentazione della specifica attività del commercio in forma itinerante, vada ricompresa anche la possibilità di disciplinarne nel concreto lo svolgimento» (sentenza n. 247 del 2010). Del resto, la norma impugnata apporta una modifica alla legge reg. Calabria n. 18 del 1999, recante «Disciplina delle funzioni attribuite alla Regione in materia di commercio su aree pubbliche» e si inserisce nel citato testo normativo in coerenza con l'intitolazione e la ratio da esso perseguite.

2.2.– Né vale ad attrarre la norma impugnata nella competenza statale in materia di «tutela della concorrenza», ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il richiamo all'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 1998, effettuato dal ricorrente, il quale ritiene che tale disposizione sia espressione della

competenza del legislatore statale a tutela della concorrenza e pertanto sia in grado di condizionare l'autonomia delle Regioni nell'esercizio delle competenze loro spettanti.

Tale assunto non può essere condiviso.

Occorre anzitutto osservare che il d.lgs. n. 114 del 1998 precede la riforma costituzionale del 2001, che ha affidato in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di «tutela della concorrenza». Più specificamente può dubitarsi che possa ricondursi a detta materia l'art. 28, richiamato nel ricorso e dedicato all'esercizio del commercio su aree pubbliche, il quale distingue tra l'attività svolta su posteggi dati in concessione decennale e quella svolta su qualsiasi area purché in forma itinerante. Si tratta piuttosto di una norma ascrivibile alla materia del commercio, secondo quanto risulta dal suo oggetto, dalla sua finalità e dalla intitolazione del testo normativo in cui essa è collocata, recante «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

In ogni caso, i contenuti della disposizione regionale censurata non si discostano in alcun modo dalle previsioni stabilite del legislatore statale nel citato art. 28, il quale demanda alle Regioni la regolazione delle modalità di esercizio delle attività commerciali su aree pubbliche, con particolare riferimento alla disciplina degli spazi e dei relativi limiti.

Infine, decisiva è la considerazione, costantemente ribadita dalla giurisprudenza di questa Corte, che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il d.lgs. n. 114 del 1998, ad essa antecedente, si applica «soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenza n. 98 del 2017; in senso conforme, tra le altre, ordinanza n. 199 del 2006).

2.3.– D'altra parte, le considerazioni svolte dalla difesa erariale circa la natura trasversale della materia «tutela della concorrenza», suscettibile di investire settori eterogenei dell'ordinamento, tra cui anche ambiti riservati alla competenza legislativa regionale residuale, compresa quella in materia di commercio, non conducono ad esiti diversi nel presente giudizio.

Sul punto, la difesa erariale lamenta la valenza anticoncorrenziale della disposizione impugnata, che interverrebbe a danno dei commercianti che esercitano la loro attività su area pubblica in sede fissa. Il ricorrente ritiene che la nuova normativa regionale, allentando i vincoli di spazio e di tempo precedentemente imposti al commercio in forma itinerante, assimilerebbe di fatto le due categorie quanto alle condizioni di esercizio dell'attività, mantenendo però diverse le condizioni di accesso, dato che i soli commercianti su area fissa sono soggetti a un regime autorizzatorio e al pagamento del canone per la concessione del posteggio.

Neppure queste censure possono essere condivise.

La previsione regionale impugnata non determina la lamentata equiparazione tra le attività commerciali in sede fissa e quelle in forma itinerante e, dunque, non è caratterizzata dalla valenza anticoncorrenziale paventata dal ricorrente.

Fermi restando i limiti già previsti dalla legislazione regionale per l'esercizio del commercio in forma itinerante – sosta consentita per il tempo necessario a servire la clientela e comunque non superiore a un'ora, obbligo di spostamento di almeno 500 metri decorso tale termine e divieto di riposizionamento nel medesimo punto nell'arco della stessa giornata – la disposizione impugnata semplicemente consente che tali limiti non abbiano applicazione «laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

La temuta equiparazione tra le due forme di esercizio commerciale non sussiste. Anche a seguito della disposizione impugnata, infatti, gli esercenti il commercio itinerante, diversamente da quelli in sede fissa, non potranno mai vantare una sicurezza sul “dove” e “quando” poter svolgere la propria attività, rimanendo invero sempre soggetti alla condizione del “se” e “quando” si presenterà un altro esercente nel luogo in cui essi operano. La garanzia della disponibilità del luogo e del tempo in cui poter svolgere l’attività rimane esclusivo appannaggio dell’esercente con posto fisso, il quale potrà sempre contare sulla titolarità e disponibilità dell’area a lui assegnata. Similmente, la clientela potrà contare sulla presenza del commerciante su una determinata area pubblica solo se questi esercita l’attività con posteggio assegnato.

Il legislatore regionale dunque non ha introdotto elementi anticoncorrenziali attraverso la clausola che rende più flessibili i vincoli dallo stesso imposti al commercio ambulante nella previgente disposizione, non ravvisandosi in essa indebite assimilazioni tra i differenti operatori economici, i quali continuano a esercitare l’attività in posizione diversa.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2019.

Sentenza: 21 maggio 2019, n. 166

Materia: Tutela della concorrenza

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 34, 37, 39 e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 37, comma 1, 39, commi 1 e 3, e 45 l.r. 8/2018; illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 37, commi 2, 3, 4 e 8, e dell'art. 39, comma 2, l.r. 8/2018; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, l.r. 8/2018

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 34, 37, 39 e 45 della l.r. Sardegna n. 8/2018 in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, le disposizioni censurate (relative al responsabile unico del procedimento, all'albo telematico dei commissari di gara, alle linee guida e al codice regionale di buone pratiche e alla qualificazione delle stazioni appaltanti) non sarebbero riconducibili alla materia dei lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, di competenza primaria della Regione Sardegna ai sensi dell'art. 3, lettera e), della l. cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna), ma alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato.

La Regione Sardegna ha sollevato diverse eccezioni di inammissibilità del ricorso. In primo luogo, secondo la resistente il ricorso sarebbe inammissibile con riferimento a tutti i commi degli articoli impugnati non oggetto di specifiche censure. La Corte ritiene la questione non fondata in quanto dall'esame del ricorso emerge che pur essendo stati impugnati gli interi artt. 34, 37 e 39, le censure sono rivolte a singoli commi per cui gli altri risultano estranei al thema decidendum delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, fatta salva la valutazione sulla sussistenza dei presupposti per la dichiarazione d'illegittimità in via consequenziale.

La Regione Sardegna ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse «attuale, immediato e concreto» all'impugnazione, stante la mancanza di prova che l'applicazione delle norme censurate possa determinare una compromissione dei principi statali posti a tutela della concorrenza. L'eccezione ad avviso della Corte risulta infondata, dal momento che, secondo un costante orientamento, il giudizio promosso in via principale è giustificato anche dalla sola pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti prodotti (ex multis, sent. N. 178/2018, n. 195/2017, n. 262/2016 e n. 118/2015) (sentenza n. 178 del 2018).

Con un'altra serie di eccezioni, la resistente lamenta il difetto di motivazione delle censure, anche sotto lo specifico profilo dell'esame delle competenze statutarie della Regione Sardegna. La Corte ritiene anche queste eccezioni infondate, in quanto il ricorso indica, sia pur in modo estremamente sintetico le ragioni dell'incostituzionalità. Per quanto riguarda le competenze statutarie, la Corte sottolinea che il ricorrente ha preso in espressa considerazione l'art. 3, lettera e),

dello statuto, che, nel prevedere la competenza regionale primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, l'assoggetta ai limiti derivanti dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Inoltre, lo sviluppo argomentativo del ricorso rende evidente che il richiamo alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile serve a sottolineare la natura di parametro interposto delle norme del d.lgs. 50/2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), parametro che, anche alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte, riempie di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici (sent.n. 263/2016 e n. 187/2013).

Prima di esaminare il merito, la Corte ripercorre gli approdi della giurisprudenza sul riparto delle competenze legislative Stato/Regioni a statuto speciale in relazione alle discipline, dettate dal codice dei contratti pubblici, della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica e del perfezionamento del vincolo negoziale e della sua esecuzione. Sul punto, è pacifico che le disposizioni del cod. dei contratti pubblici sulle procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e che sono da considerarsi norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sent. N.263/2016, nn. 187 e 36 del 2013),.

Quanto alle disposizioni che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto, queste sono invece riconducibili alla materia "ordinamento civile" (sent. N. 176/2018 e n. 269/2014), recano principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sent. Nn. 269/2014 e 187/2013) e so da considerarsi norme fondamentali di riforma economico-sociale (sent. N. 74/2012, n. 114/2011).

Quanto alla eccezione sollevata dalla Regione resistente che ha invocato la propria competenza statutaria nella materia "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi" e quella residuale dell'organizzazione amministrativa ex art. 117, quarto comma, Cost., si deve rilevare che con riferimento alla prima non è da escludere che gli statuti possano incidere su quest'ultime riservandole, in parte, alle autonomie speciali, ma ciò richiede una puntuale indicazione delle norme statutarie, in difetto della quale anche per esse non potrà non trovare applicazione la disciplina statale (sent. N. 1197/2019). Quanto alla seconda, è invece palese che una Regione, nell'esercizio della propria competenza residuale, non possa derogare a tassative e ineludibili disposizioni riconducibili a competenze esclusive statali.

La Corte esamina poi nel merito le questioni sollevate.

La prima ha ad oggetto l'art. 34, comma 2, l.r. 8/2018, che prevede che per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici nominano un responsabile unico del procedimento per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto pubblico. Ad avviso del ricorrente, l'unicità del responsabile del procedimento verrebbe meno in quanto il comma 2 dello steso articolo conferisce facoltà alle amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un altro responsabile per la fase di affidamento.

La Corte ritiene la questione non fondata in quanto la disposizione impugnata, pur individuando dei sub procedimenti, non incide sulla unicità del centro di responsabilità, che, nel caso di specie, è garantita dal «responsabile di progetto», il quale «coordina l'azione dei responsabili per fasi, se nominati ai sensi del comma 2, anche con funzione di supervisione e controllo».

La seconda questione riguarda l'art. 37, comma 1, l.r.8/2018, relativo alla Commissione giudicatrice, che prevede che la regione istituisca l'albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, gestito secondo criteri e modalità individuati con decreto del Presidente della Regione (comma 4). Secondo il ricorrente, tale norma si discosterebbe dall'art. 78 del nuovo codice, che istituisce l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici presso l'ANAC, che

lo gestisce e lo aggiorna secondo criteri individuati con apposite determinazioni. L’Autorità ha inoltre la competenza di definire con linee guida, i criteri e le modalità di iscrizione, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici.

La Corte ritiene la questione fondata, in quanto il nuovo codice ha sottratto la nomina dei commissari di gara alle stazioni appaltanti, prevedendo l’istituzione e la gestione, a cura dell’ANAC, di un unico Albo nazionale, dal quale, sulla base del principio di rotazione, l’Autorità estrae una lista di candidati secondo modalità individuate (art. 77 del d.lgs. n. 50 del 2016). La disposizione impugnata, pur incidendo sull’organizzazione amministrativa, deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell’ordine pubblico.

Di conseguenza viene dichiarata fondata la questione di legittimità dell’art. 37, comma 1, l.r.8/2018 e, in via consequenziale, l’illegittimità costituzionale dei commi 2, 3, 4 e 8 dello stesso art. 37 che, regolando alcuni aspetti della nomina delle commissioni giudicatrici, si riferiscono all’albo telematico regionale e ne presuppongono l’operatività, mettendo in luce la stretta connessione con la disposizione impugnata (cfr. sent. N. 68/2014 n. 332/2010 e n. 138/2009).

La terza questione investe l’art. 39, commi 1 e 3, l.r. 8/2018, rubricato “Linee guida” che, secondo il ricorrente, si sovrapporrebbe alle competenze che l’art. 213, comma 2, del cod. contratti pubblici attribuisce all’ANAC, chiamata ad adottare atti di indirizzo, quali «linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile». Tale disposizione risponderebbe, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, ad esigenze unitarie, che escludono margini di intervento del legislatore regionale.

Ad avviso della Corte la questione è fondata, in quanto le disposizioni regionali impugnate istituiscono un sistema parallelo e alternativo a quello nazionale. Con la conseguenza che le norme censurate (estrane all’ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e riconducibili alla materia statutaria dei lavori pubblici regionali) si pongono in contrasto con l’art.213 del codice, che nell’attribuire all’ANAC la regolazione dei medesimi aspetti della procedura pubblica e della fase negoziale ed esecutiva, è esplicitazione della tutela della concorrenza e dell’ordinamento civile.

Deve essere inoltre dichiarata l’illegittimità costituzionale in via consequenziale del comma 2 dell’art. 39 l.r. 8/2018, dal momento che esso assegna ulteriori contenuti alle linee guida di cui al comma 1, dichiarato incostituzionale, sì che la disposizione in parola viene a mancare di oggetto.

Infine, l’ultima questione riguarda l’art. 45 l.r. 8/2018 che dispone che con deliberazione della Giunta regionale sono definiti i requisiti necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti sulla base dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione. Tale norma sarebbe in contrasto con l’art. 38, comma 1, del codice che, in esecuzione dei criteri di delega di cui alla l. 11/2016, istituisce presso l’ANAC, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. La Corte ritiene la questione fondata, in quanto in attuazione dei criteri contenuti nella legge delega, l’art. 37 del codice, rubricato «Aggregazione e centralizzazione delle committenze» e l’art. 38, rubricato «Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza», hanno introdotto una delle innovazioni più importanti, un vero e proprio “pilastro” del sistema degli acquisti pubblici.

Il legislatore ha infatti optato per una scelta decisa a favore della riduzione del numero delle stazioni appaltanti nonché della loro professionalizzazione, cosicché la qualificazione è oggi richiesta non più soltanto agli operatori economici ma anche alle amministrazioni aggiudicatrici. La riduzione, aggregazione, centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti – che risponde a diverse finalità, prime fra tutti la creazione di economie di scala e l’innalzamento dei livelli di concorrenza – devono dunque essere inquadrati in un ambito materiale caratterizzato dal concorso delle competenze statali esclusive della tutela della concorrenza, dell’ordine pubblico, e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Sotto il profilo della tutela della concorrenza la Corte ricorda come anche in ambito comunitario sia da più fonti stata sottolineata l’importanza di centralizzare e aggregare la committenza (considerando 69 dir. 2014/24/UE sugli appalti pubblici, considerando n. 78 dir.

2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali).

La disposizione censurata, introducendo un diverso sistema di qualificazione affidato alla Giunta regionale, parallelo e distinto rispetto a quello nazionale, pur incidendo sull'organizzazione amministrativa, deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico e si pone in contrasto con la disciplina statale per cui ne va dichiarata l'illegittimità costituzionale.

SENTENZA N. 166

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 34, 37, 39 e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-15 maggio 2018, depositato il 15 maggio 2018, iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 34, 37, 39 e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, le disposizioni censurate – regolanti, rispettivamente, il responsabile unico del procedimento, l'albo telematico dei commissari di gara, le linee guida e il codice regionale di

buone pratiche, e la qualificazione delle stazioni appaltanti – non sarebbero riconducibili alla materia dei lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, di competenza primaria della Regione Sardegna ai sensi dell'art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), ma alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato.

2.– La Regione Sardegna ha sollevato plurime eccezioni di inammissibilità del ricorso, che vanno esaminate secondo un ordine di priorità logica.

3.– Secondo la resistente, in primo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile con riferimento a tutti i commi degli artt. 34, 37 e 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018 non oggetto di specifica censura.

3.1.– L'eccezione è infondata.

3.2.– Dall'esame del ricorso emerge che il Presidente del Consiglio dei ministri, pur avendo impugnato l'intero art. 34, ha in effetti rivolto la sua censura esclusivamente avverso il comma 2, che determinerebbe una stratificazione delle responsabilità procedurali; pur avendo impugnato l'intero art. 37, ha effettivamente censurato solo il comma 1, che prevede l'istituzione dell'albo telematico regionale dei commissari di gara; pur avendo impugnato l'intero art. 39, ha effettivamente censurato solo i commi 1 e 3 che attribuiscono alla Giunta regionale la competenza ad adottare linee guida, documentazione standard, capitolati speciali e schemi di contratto, nonché il codice regionale di buone pratiche.

Ne consegue che i restanti commi 1 e da 3 a 20 dell'art. 34, i commi da 2 a 10 dell'art. 37 e il comma 2 dell'art. 39 sono estranei al thema decidendum delle odierne questioni di legittimità costituzionale, fatta salva la valutazione sulla sussistenza dei presupposti per la dichiarazione d'illegittimità in via consequenziale.

4.– La Regione Sardegna ha poi eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse «attuale, immediato e concreto» all'impugnazione, stante la mancanza di prova che l'applicazione delle norme censurate «possa comportare un disvalore e/o una compromissione» dei principi statali posti a tutela della concorrenza, e, con esclusivo riferimento ai commi effettivamente censurati degli artt. 34, 37 e 39, poiché «l'eventuale accoglimento sarebbe nella sostanza inutile posto che residuerebbe, comunque, il disegno organizzativo ipotizzato dalla Regione».

4.1.– Entrambe le eccezioni sono infondate, dal momento che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)» (sentenza n. 178 del 2018).

In altri termini, poiché le norme censurate non hanno una funzione meramente ricognitiva, né sono comunque prive di portata precettiva (sentenza n. 83 del 2018, che richiama le sentenze n. 63 del 2016, n. 254 e n. 77 del 2015, n. 230 del 2013, n. 346 e n. 52 del 2010, n. 401 del 2007), «l'asserita lesione dei criteri di ripartizione delle competenze legislative statali giustifica l'impugnativa in esame» (sentenza n. 178 del 2018).

5.– Con un'altra serie di eccezioni, che, in quanto strettamente connesse, possono essere trattate congiuntamente, la resistente lamenta il difetto di motivazione delle censure, anche sotto lo specifico profilo dell'esame delle competenze statutarie della Regione Sardegna.

5.1.– Anche queste eccezioni sono infondate.

5.2.– Il ricorso, oltre a indicare i parametri costituzionali asseritamente violati, contiene l'illustrazione delle disposizioni impugnate e della normativa statale interposta presa a riferimento, e individua nel discostamento delle prime dalla seconda la ragione della dedotta incostituzionalità: una argomentazione, sia pure succinta, a sostegno delle censure proposte, è dunque presente.

Quanto poi allo specifico profilo dell'esame delle competenze statutarie della Regione Sardegna, il ricorrente ha preso in espressa considerazione l'art. 3, lettera e), dello statuto, che, nel prevedere la competenza regionale primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, l'assoggetta ai limiti derivanti dalla Costituzione, dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dagli obblighi internazionali, dagli interessi nazionali e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Lo stesso sviluppo argomentativo del ricorso rende dunque evidente come il richiamo alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile serva a lumeggiare la natura di parametro interposto delle richiamate norme del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), parametro che, anche alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte, riempie di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici (sentenze n. 263 del 2016 e n. 187 del 2013).

Il fatto poi che il ricorrente non abbia preso in considerazione anche le materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione di cui all'art. 3, lettera a), dello statuto e dell'organizzazione amministrativa di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. – invocate dalla resistente e già prima facie rilevanti per l'inquadramento degli ambiti materiali di alcune delle disposizioni impugnate – non attiene all'ammissibilità ma al merito delle questioni, risolvendosi nell'individuazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina impugnata (sentenze n. 252 del 2016, n. 199 del 2014 e n. 36 del 2013).

6.– L'ultima eccezione di inammissibilità parziale è riferita ai motivi di ricorso spiegati avverso gli artt. 37, 39 e 45, che attribuiscono, rispettivamente, al Presidente della Regione e alla Giunta un potere di regolazione in materia di albo telematico dei commissari di gara, linee guida e codice regionale di buone pratiche, e qualificazione delle stazioni appaltanti.

Secondo la Regione, la sua potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici e ordinamento degli uffici non potrebbe essere ridimensionata dall'adozione da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di atti di indirizzo, quali linee guida, bandi tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, ovvero di delibere rese nell'esercizio del suo potere regolamentare, pena la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., che attribuisce allo Stato potestà regolamentare solo nelle materie di legislazione esclusiva.

6.1.– Anche questa eccezione, risolvendosi nella negazione della competenza esclusiva statale – che sola, secondo la resistente, potrebbe legittimare l'affidamento all'ANAC della regolazione dei citati aspetti dei contratti pubblici – e nella correlativa invocazione della competenza regionale, attiene evidentemente non all'ammissibilità ma al merito.

7.– Prima di esaminare il merito delle questioni proposte, è opportuno rammentare brevemente gli approdi della giurisprudenza di questa Corte sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alle discipline, dettate dal codice dei

contratti pubblici, della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica e del perfezionamento del vincolo negoziale e della sua esecuzione.

È pacifico infatti che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010).

Le considerazioni che precedono, espresse nella vigenza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), devono essere confermate anche in relazione al d. lgs. N. 50 del 2016 (d'ora in avanti: nuovo codice dei contratti pubblici), che ne ha preso il posto, in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).

7.1.– La Regione resistente ha invocato alternativamente la propria competenza statutaria dell'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi e quella residuale dell'organizzazione amministrativa ex art. 117, quarto comma, Cost.

Quanto alla seconda, è palese che una Regione, nell'esercizio della propria competenza residuale, non può derogare a tassative e ineludibili disposizioni riconducibili a competenze esclusive statali.

Quanto alla prima, invece, non è da escludere in linea di principio che gli statuti possano incidere su quest'ultime riservandole, in parte, alle autonomie speciali, ma ciò evidentemente richiede una puntuale allegazione dell'esistenza e della portata delle norme statutarie, in difetto della quale anche per esse non potrà non trovare applicazione la disciplina statale (sentenza n. 119 del 2019).

Al contrario, in presenza di tali competenze statutarie occorrerà verificare se esse incontrino o meno i limiti propri della legislazione in questione: i principi dell'ordinamento giuridico, gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

8.– Venendo all'esame della prima delle questioni proposte dal ricorrente, essa ha ad oggetto l'art. 34, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, ai sensi del comma 1 di tale articolo, «Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici [...] nominano un responsabile unico del procedimento per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto pubblico. Tali fasi costituiscono, unitariamente considerate, il progetto del contratto pubblico e il responsabile unico del procedimento è il “responsabile di progetto”».

L'unicità del responsabile del procedimento verrebbe tuttavia meno allorché, al comma 2, si conferisce facoltà alle amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un altro responsabile per la fase di affidamento.

8.1.– La questione non è fondata.

8.2.– Questa Corte, con la sentenza n. 43 del 2011, richiamata dalla Regione resistente, in relazione a una simile disposizione di una legge della Regione Umbria, censurata dallo Stato per gli stessi profili, ha osservato: «la legge regionale [...] ha previsto, al comma 2, la regola del responsabile unico del procedimento, limitandosi a stabilire che le amministrazioni aggiudicatrici, “nell’ambito dell’unitario procedimento di attuazione dell’intervento”, possono individuare sub-procedimenti senza che ciò incida sulla unicità del centro di responsabilità. Avendo riguardo allo specifico contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, deve, pertanto, rilevarsi come la disciplina delle modalità organizzative dell’attività del responsabile unico del procedimento rientri nella materia della organizzazione amministrativa, riservata alle Regioni ai sensi del quarto comma dell’art. 117 Cost.».

Le medesime considerazioni valgono per la disposizione oggi impugnata, poiché, ai sensi del comma 3 del medesimo art. 34, l’unicità del centro di responsabilità procedimentale è garantita dal «responsabile di progetto», il quale «coordina l’azione dei responsabili per fasi, se nominati ai sensi del comma 2, anche con funzione di supervisione e controllo».

La disposizione impugnata non è, dunque, in contrasto con il principio di responsabilità unica, posto dall’invocato art. 31, comma 1, del nuovo codice dei contratti a tutela di unitarie esigenze di trasparenza e funzionalità della procedura di gara, preordinata alla corretta formazione della volontà contrattuale dell’amministrazione, e di accentramento del regime della responsabilità dei funzionari.

9.– La seconda questione di legittimità costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri ha ad oggetto l’art. 37, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato «Commissione giudicatrice», nella parte in cui prevede che, «ai fini della nomina dei componenti della commissione di gara, la Regione istituisce [...] l’Albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, a cui le stazioni appaltanti hanno accesso libero e diretto», e gestito «secondo criteri e modalità individuati con apposito decreto del Presidente della Regione, da adottare entro sessanta giorni dall’entrata in vigore della presente legge» (art. 37, comma 4).

Secondo il ricorrente, la norma impugnata si discosterebbe dall’art. 78 del nuovo codice dei contratti pubblici, il quale – in attuazione dell’art. 1, comma 1, lettera hh), della legge delega n. 11 del 2016 – istituisce «presso l’ANAC, che lo gestisce e lo aggiorna secondo criteri individuati con apposite determinazioni, l’Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici», conferendo, altresì, all’Autorità la competenza di definire, con apposite linee guida, i criteri e le modalità di iscrizione, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici.

9.1.– La questione è fondata.

9.2.– Il nuovo codice dei contratti pubblici, nell’operare la drastica scelta di sottrarre la nomina dei commissari di gara alle stazioni appaltanti, ha previsto l’istituzione e la gestione, a cura dell’ANAC, di un unico «Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici», dal quale, sulla base del principio di rotazione, l’Autorità estrae «una lista di candidati costituita da un numero

di nominativi almeno doppio rispetto a quello dei componenti da nominare», che comunica alla stazione appaltante, la quale, a sua volta, procede alla loro individuazione «mediante pubblico sorteggio» (art. 77 del d.lgs. n. 50 del 2016).

Deve anzi rilevarsi che il legislatore statale, in sede di redazione del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), aveva previsto un'articolazione regionale dell'albo gestito dall'ANAC, ma tale modifica è stata espunta a seguito del parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato 22 marzo 2017, n. 782, ove si è osservato che essa avrebbe determinato «la pressoché sistematica nomina, quali commissari, di soggetti radicati nella medesima area geografica interessata dall'appalto» e che la pure condivisibile finalità di razionalizzazione delle spese dovute alle trasferte dei commissari avrebbe potuto essere affrontata altrimenti (utilizzando, ad esempio, la tecnica del lavoro a distanza con procedure telematiche).

9.3.– È vero, come eccepito dalla resistente, che questa Corte, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, ha affermato che «gli aspetti connessi alla composizione della commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa» (sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007) e, sulla base di tale inquadramento, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 84, commi 2, 3, 8 e 9, del decreto legislativo n. 163 del 2006, nella sola «parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevede che le norme in esso contenute abbiano carattere suppletivo e cedevole» (sentenza n. 401 del 2007).

Tale inquadramento, tuttavia, non può più ritenersi attuale, dal momento che la sottrazione della scelta dei commissari di gara alle stazioni appaltanti rappresenta una radicale innovazione del nuovo codice dei contratti chiaramente ispirata a finalità di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza e prevenzione di reati (in questo senso, si veda anche il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato 21 marzo 2016, n. 855, avente ad oggetto lo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione»).

Questa Corte, del resto, nell'esaminare le censure mosse dalla Regione Veneto ad alcune disposizioni regolanti l'istituzione e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti, tra cui figurava la competenza a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici, ha osservato che «le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2010)» (sentenza n. 41 del 2013).

La disposizione impugnata, in definitiva, pur incidendo sull'organizzazione amministrativa, deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico (esercitate con l'invocato art. 78 del nuovo codice dei contratti pubblici).

9.4.– In questa prospettiva risulta chiara anche l'infondatezza della deduzione della resistente circa l'illegittimità della compressione della sua autonomia statutaria ad opera degli atti di regolazione dell'Autorità. Prescindendo, peraltro, dal corretto inquadramento di tali atti, l'esistenza di una competenza esclusiva dello Stato esclude la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., unico parametro rilevante, poiché non sono qui in discussione le modalità di esercizio di tale competenza.

10.– Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dei commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, che, nel

regolare alcuni aspetti della nomina delle commissioni giudicatrici, si riferiscono all'albo telematico regionale e ne presuppongono l'operatività, così palesando la stretta connessione e l'inscindibile legame funzionale con la disposizione impugnata (tra le tante, sentenze n. 68 del 2014, n. 332 del 2010 e n. 138 del 2009).

11.– La terza questione di legittimità costituzionale investe l'art. 39, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato «Linee guida e codice regionale di buone pratiche», che, secondo il ricorrente, si sovrapporrebbe alle competenze che l'art. 213, comma 2, del nuovo codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'art. 1, comma 1, lettera t), della citata legge delega, attribuisce all'ANAC, chiamata ad adottare atti di indirizzo, quali «linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponderebbe ad esigenze unitarie, che escludono margini di intervento del legislatore regionale. A ciò si dovrebbe aggiungere che le funzioni svolte dall'Autorità di regolazione mirano a garantire la tutela e la promozione della concorrenza e la realizzazione di mercati concorrenziali.

11.1.– La questione è fondata.

11.2.– Le disposizioni censurate, analogamente a quanto già visto con riferimento all'albo dei commissari, istituiscono un sistema parallelo e alternativo a quello nazionale, ove «le linee guida», «i bandi-tipo», i «capitolati-tipo», i «contratti-tipo» e gli altri «strumenti di regolazione flessibile», rimessi dall'art. 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici all'ANAC, vengono sostituiti da «linee guida», «documentazione standard», «capitolati speciali» e «schemi di contratto», e dal «codice regionale di buone pratiche».

Ai primi (le linee guida, la documentazione standard, i capitolati speciali e gli schemi di contratto), il legislatore regionale affida, tra l'altro, l'individuazione di «parametri utili alla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa [...] e alla valutazione della congruità delle offerte anormalmente basse», ma, data la loro tipologia, è anche chiaro che essi sono destinati a ulteriormente incidere, in vario modo, sulla regolazione sia della procedura ad evidenza pubblica a monte sia del negozio pubblico a valle (si pensi, in particolare, ai capitolati speciali e agli schemi di contratto). Il codice regionale di buone pratiche, poi, «costituisce parte integrante del contratto d'appalto» ed è «rivolto a facilitare l'accesso delle micro e piccole e medie imprese agli appalti pubblici».

11.3.– Le norme censurate – estranee all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e riconducibili alla materia statutaria dei lavori pubblici regionali – si pongono dunque in contrasto con l'invocata disposizione del codice dei contratti pubblici che, nell'attribuire all'ANAC la regolazione dei medesimi aspetti della procedura pubblica e della fase negoziale ed esecutiva, è esplicitazione della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

11.4.– Né a diversa conclusione conduce l'osservazione della Regione secondo cui il contrasto sarebbe escluso dalla previsione che tutti gli atti regionali menzionati devono essere adottati «in coerenza» con le linee guida e con i bandi tipo dell'ANAC.

Questa Corte, con riferimento ai bandi tipo approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ricondotti all'ambito materiale della tutela della concorrenza, ha già escluso la competenza a legiferare delle autonomie speciali, poiché il «rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad

esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità “intermedio” riservato alla Giunta provinciale: il legislatore provinciale risulta pertanto – alla luce della sopra menzionata giurisprudenza di questa Corte – privo del titolo competenziale ad intervenire in subiecta materia» (sentenza n. 187 del 2013).

Tali considerazioni valgono anche per le disposizioni oggi impugnate, senza che rilevi la circostanza che in quell’occasione la norma scrutinata prevedesse un potere della Giunta di adottare bandi tipo «sulla base» di – e non «in coerenza» con – quelli approvati dall’Autorità, perché in entrambi i casi resta l’osservazione di fondo, estensibile anche agli altri atti previsti dal legislatore regionale, che «l’obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti» agli atti dell’Autorità «risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità “intermedio” riservato alla Giunta» regionale.

12.– Ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, va dichiarata l’illegittimità costituzionale in via consequenziale del comma 2 dell’art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, dal momento che esso assegna ulteriori contenuti alle linee guida di cui al comma 1, travolto dalla presente pronuncia, sì che la disposizione in parola viene a mancare di oggetto (tra le tante, sentenze n. 166 del 2014 e n. 187 del 2013).

13.– L’ultima questione di legittimità costituzionale investe l’art. 45 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, rubricato «Qualificazione delle stazioni appaltanti», il quale dispone che, «Con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi su proposta del Presidente della Regione entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presene legge, ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti, sono definiti i requisiti necessari sulla base dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e di relativo ambito territoriale, tenendo conto dei principi previsti dalla normativa statale vigente».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata non è coordinata con quanto disposto dalle lettere bb) e dd) dell’art. 1, comma 1, della legge delega n. 11 del 2016, che demandano al legislatore delegato la «razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l’applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo [...] l’introduzione di un apposito sistema, gestito dall’ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l’effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi», nonché attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle amministrazioni aggiudicatrici basate proprio sul sistema di qualificazione, che consente di gestire contratti di diversa complessità a seconda del grado di abilitazione conseguito.

La norma censurata, conseguentemente, sarebbe in contrasto anche con l’art. 38, comma 1, del nuovo codice dei contratti pubblici, che, in esecuzione dei cennati criteri di delega, istituisce presso l’ANAC, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza.

13.1.– La questione è fondata.

13.2.– In attuazione dei criteri di cui alle lettere bb), cc) e dd) dell’art. 1 della legge delega n. 11 del 2016, l’art. 37 del nuovo codice dei contratti pubblici, rubricato «Aggregazione e centralizzazione delle committenze» e l’art. 38, rubricato «Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza», hanno introdotto una delle innovazioni più importanti, un vero e proprio “pilastro” del sistema degli acquisti pubblici.

Il legislatore ha infatti optato per una scelta decisa a favore della riduzione del numero delle stazioni appaltanti nonché della loro professionalizzazione, cosicché la qualificazione è oggi richiesta non più soltanto agli operatori economici ma anche alle amministrazioni aggiudicatrici, secondo standard predefiniti e sistemi premianti, che consentono, man mano che aumenta il livello di qualificazione, di appaltare opere, lavori e servizi di importo elevato e di maggiore complessità.

La riduzione, aggregazione, centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti risponde a diverse finalità: 1) beneficiare di economie di scala e attribuire alle amministrazioni aggiudicatrici un maggior potere contrattuale; 2) innalzare, anche al fine di favorire la concorrenza, la professionalizzazione e la specializzazione delle stazioni appaltanti; 3) agevolare le missioni dell'ANAC di prevenire fenomeni corruttivi e assicurare la corretta gestione delle commesse pubbliche, mediante la riduzione del numero dei soggetti da controllare.

Il sistema della qualificazione, dunque, anche se incide sull'organizzazione, va inquadrato in un ambito materiale caratterizzato dal concorso delle competenze statali esclusive della tutela della concorrenza, dell'ordine pubblico, e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

Quanto al profilo della concorrenza, espressamente invocato dallo Stato, può essere utile ricordare come le direttive comunitarie, sulla scorta anche di esperienze positive registratesi in diversi paesi dell'Unione, pur senza imporre obblighi specifici, abbiano sottolineato l'importanza di centralizzare e aggregare la committenza.

In particolare, il considerando 69 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, e il considerando n. 78 della direttiva 2014/25/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE – con riferimento alle centrali di committenza ma con ragionamento estensibile anche alle aggregazioni delle stazioni appaltanti e al correlato sistema della qualificazione – affermano che «Tali tecniche possono contribuire, dato l'ampio volume degli acquisti, a un aumento della concorrenza e dovrebbero aiutare a professionalizzare la commessa pubblica».

Del resto, già l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con la segnalazione n. 99 del 2010, recante «proposte di modifiche normative per incrementare la concorrenza nel settore dei lavori pubblici», aveva osservato che «Un mercato dei contratti pubblici pienamente competitivo presuppone un generale accrescimento della qualità delle imprese e della pubblica amministrazione che vi partecipano anche al fine della piena assunzione delle responsabilità operative che ne discendono. Ciò significa che contestualmente ad un intervento di rivisitazione del sistema di qualificazione delle imprese, accompagnato, ove necessario, da un corredo di criteri quantitativi e qualitativi, appare necessario intervenire anche per una corrispondente qualificazione delle stazioni appaltanti. Esiste nel nostro Paese un problema strutturale di efficienza della domanda e dell'offerta».

La disposizione censurata, dunque, introducendo un non meglio precisato sistema di qualificazione affidato alla Giunta regionale, parallelo e distinto rispetto a quello nazionale, pur incidendo sull'organizzazione amministrativa, deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico (esercitate anche con l'invocato art. 38 del nuovo codice dei contratti pubblici).

13.3.– Anche in questo caso, dunque, si manifesta l'infondatezza della deduzione della resistente circa l'illegittimità della compressione della sua autonomia statutaria ad opera degli atti di regolazione dell'Autorità, alla stregua di quanto già chiarito a proposito dell'affidamento all'ANAC della gestione dell'albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici.

14.– Va precisato, infine, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata in materia dal nuovo codice dei contratti pubblici (sentenze n. 263 del 2016 e n. 114 del 2011).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

F) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 37, comma 1, 39, commi 1 e 3, e 45 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 37, commi 2, 3, 4 e 8, e dell'art. 39, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2019.

Sentenza: 5 giugno 2019, n. 171

Materia: Caccia

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera l e lettera s, Cost.).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 6, comma 7, e 13, comma 1, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria)

Esito: non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 6, comma 7, e 13, comma 1, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria). L'art. 6, comma 7, prevedeva, nel testo vigente al momento del ricorso, quanto segue: «Il proprietario o il conduttore di un fondo che intende vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria inoltra al Presidente della provincia e al sindaco della Città metropolitana di Torino e, per conoscenza all'ATC o CA di competenza, una richiesta motivata che, ai sensi dell' articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in assenza di risposta entro i termini ivi contenuti si intende accolta. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, stabilisce i criteri e le modalità di esercizio del presente divieto, compresa l'apposizione, a cura del proprietario o del conduttore del fondo ove insiste il divieto di caccia, di tabelle esenti da tasse, che delimitano in maniera chiara e visibile il perimetro dell'area interessata».

L'altra disposizione impugnata (art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018) stabilisce quanto segue: «1. La Giunta regionale, sentiti l'ISPRA e la Commissione consultiva regionale di cui all'articolo 25, entro e non oltre il 15 giugno di ogni anno, adotta con proprio provvedimento il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria nel rispetto dell'articolo 18 della legge 157/1992 e dell'articolo 11-quaterdecies, comma 5, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 e concernenti i seguenti aspetti: a) specie cacciabili e periodi di caccia; b) giornate e orari di caccia; c) carniere giornaliero e stagionale; d) giorni da destinare, per tutto il territorio regionale, alla caccia programmata; e) periodi e modalità di allenamento degli ausiliari».

In relazione alla questione concernente l'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infatti depositato atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente alla suddetta disposizione. Non essendo pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, né risultando un suo interesse a coltivare il giudizio, si può dichiarare cessata la materia del contendere (sentenze n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015, ordinanza n. 62 del 2015).

La questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata.

Innanzitutto, si deve osservare che il ricorso riporta in modo inesatto la disposizione censurata. Il ricorrente scrive che l'art. 13, comma 1, lettera a), indica come specifico oggetto di individuazione da parte del calendario venatorio le «specie cacciabili», mentre esso prevede testualmente che la Giunta regionale adotti «con proprio provvedimento il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria nel rispetto dell'articolo 18 della legge 157/1992 [...] e concernenti i seguenti aspetti: a) specie cacciabili e periodi di caccia [...]».

L'art. 13, comma 1, della legge regionale impugnata corrisponde sostanzialmente all'art. 45 della legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), poi abrogato dall'art. 40 della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012); peraltro, a differenza del citato art. 45, il censurato art. 13, comma 1, prescrive espressamente il rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Il ricorrente teme che la norma regionale, attribuendo una competenza generica alla Giunta in tema di individuazione delle specie cacciabili, determini potenzialmente un aumento delle stesse. Tale timore risulta ingiustificato. Come visto, l'art. 13, comma 1 impugnato, prescrive espressamente il «rispetto dell'articolo 18 della legge 157/1992», disposizione, questa, che indica, al comma 1, le specie cacciabili e i periodi di caccia e al comma 2 stabilisce quanto segue: «[i] termini di cui al comma 1 possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali. Le regioni autorizzano le modifiche previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. I termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1». Infine, l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 dispone che le regioni adottano il calendario venatorio «nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria».

Considerando dunque che la norma censurata sancisce il necessario rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, il riferimento alle «specie cacciabili» e ai «periodi di caccia» (contenuto nell'art. 13, comma 1, lettera a, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018) non può che essere inteso in senso conforme a quanto previsto dal citato art. 18, comma 2, della legge statale, cioè nel senso che la Giunta regionale può modulare il periodo di caccia di determinate specie, nel rispetto dei limiti fissati dallo stesso art. 18, comma 2, restando invece esclusa la possibilità di aumentare le specie cacciabili.

Tale possibilità è esclusa anche in virtù del coordinamento che va operato tra l'impugnato art. 13, comma 1, e l'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018. Questa disposizione stabilisce che «[s]ono particolarmente protette, anche sotto il profilo sanzionatorio, le specie indicate all'articolo 2 della legge 157/1992, nonché tutte le altre specie che direttive comunitarie o convenzioni internazionali o apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri indicano come minacciate di estinzione» (comma 4), e al comma 5 estende le specie non cacciabili (rispetto a quanto disposto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992), escludendo «dal prelievo venatorio, le seguenti specie: fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, combattente, moriglione, allodola, merlo, pernice bianca, lepore variabile». La Corte nella sentenza n. 7 del 2019, ha fatto salve norme di legge piemontesi che vietano la caccia di alcune specie considerate invece cacciabili dalla legge n. 157 del 1992, osservando che esse «non si risolvono in una riduzione della soglia minima di tutela della fauna selvatica, ma risultano, al contrario, più rigoros[e] rispetto alla disciplina statale, nella direzione quindi di un legittimo incremento della suddetta protezione minima», e che «le norme censurate hanno [...] dato seguito a una tradizione normativa che [...] ha costantemente caratterizzato, in tema di specie cacciabili, la disciplina legislativa piemontese, da tempo connotata da previsioni notevolmente più rigorose rispetto a quelle della legislazione statale».

Poiché dunque la Giunta regionale, nell'adottare il calendario venatorio, deve rispettare anche l'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, ne risulta ulteriormente confermata l'erroneità del presupposto interpretativo posto alla base del ricorso.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata.

SENTENZA N. 171

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 7, e 13, comma 1, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-22 agosto 2018, depositato in cancelleria il 24 agosto 2018, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Colarizi per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 6, comma 7, e 13, comma 1, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria). L'art. 6, comma 7, prevedeva, nel testo vigente al momento del ricorso, quanto segue: «Il proprietario o il conduttore di un fondo che intende vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria inoltra al Presidente della provincia e al sindaco della Città metropolitana di Torino e, per conoscenza all'ATC o CA di competenza, una richiesta motivata che, ai sensi dell' articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in assenza di risposta entro i termini ivi contenuti si intende

accolta. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, stabilisce i criteri e le modalità di esercizio del presente divieto, compresa l'apposizione, a cura del proprietario o del conduttore del fondo ove insiste il divieto di caccia, di tabelle esenti da tasse, che delimitano in maniera chiara e visibile il perimetro dell'area interessata».

Tale disposizione sarebbe illegittima per due motivi. In primo luogo, l'art. 6, comma 7, là dove prevede il meccanismo del silenzio-assenso sulla richiesta del privato di vietare la caccia sul suo fondo, violerebbe l'art. 842 del codice civile, l'art. 15, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e l'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), con conseguente lesione delle competenze esclusive statali in materia di ordinamento civile (in relazione alla proprietà privata) e tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera l e lettera s, della Costituzione).

In secondo luogo, l'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, là dove non prevede il termine di presentazione della richiesta del provvedimento di divieto della caccia su un certo fondo, violerebbe l'art. 15, comma 3, della legge n. 157 del 1992, con conseguente lesione delle competenze esclusive statali in materia di ordinamento civile e tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera l e lettera s, Cost.).

L'altra disposizione impugnata (art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018) stabilisce quanto segue: «1. La Giunta regionale, sentiti l'ISPRA e la Commissione consultiva regionale di cui all'articolo 25, entro e non oltre il 15 giugno di ogni anno, adotta con proprio provvedimento il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria nel rispetto dell'articolo 18 della legge 157/1992 e dell'articolo 11-quaterdecies, comma 5, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 e concernenti i seguenti aspetti: a) specie cacciabili e periodi di caccia; b) giornate e orari di caccia; c) carniere giornaliero e stagionale; d) giorni da destinare, per tutto il territorio regionale, alla caccia programmata; e) periodi e modalità di allenamento degli ausiliari».

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, in quanto, «in assenza di una disposizione espressa che specifichi [...] le modalità per la individuazione delle specie cacciabili», assumerebbe «il valore di attribuzione di un potere incondizionato di gestione del patrimonio faunistico regionale», con conseguente lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di tutela dell'ambiente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettere l) ed s), Cost.

2.– In relazione alla questione concernente l'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infatti depositato atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente alla suddetta disposizione. Non essendo pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, né risultando un suo interesse a coltivare il giudizio, si può dichiarare cessata la materia del contendere (sentenze n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015, ordinanza n. 62 del 2015).

3.– La questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è inammissibile per carenza di motivazione. Il ricorrente, infatti, non spiega in alcun modo per quale

ragione la norma censurata interferirebbe con la materia dell'ordinamento civile (ex multis, sentenze n. 72 e n. 16 del 2019, n. 219 del 2018).

4.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione relativa all'art. 13, comma 1, della legge regionale impugnata, per insufficienza e oscurità della motivazione, anche con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'eccezione non è fondata. Il ricorrente espone infatti le ragioni della sua censura, riassumibili nella considerazione che la norma impugnata, non precisando le modalità per l'individuazione delle specie cacciabili, conferirebbe alla Giunta un «potere incondizionato» di determinazione delle specie cacciabili, con possibile ingiustificato aumento di esse, al di là di quanto consentito in sede di determinazione del calendario venatorio. La motivazione risulta dunque sufficiente.

5.– Nel merito, tuttavia, la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata.

Innanzitutto, si deve osservare che il ricorso riporta in modo inesatto la disposizione censurata. Il ricorrente scrive che l'art. 13, comma 1, lettera a), indica come specifico oggetto di individuazione da parte del calendario venatorio le «specie cacciabili», mentre esso prevede testualmente che la Giunta regionale adotti «con proprio provvedimento il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria nel rispetto dell'articolo 18 della legge 157/1992 [...] e concernenti i seguenti aspetti: a) specie cacciabili e periodi di caccia [...]».

L'art. 13, comma 1, della legge regionale impugnata corrisponde sostanzialmente all'art. 45 della legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), poi abrogato dall'art. 40 della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012); peraltro, a differenza del citato art. 45, il censurato art. 13, comma 1, prescrive espressamente il rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Il ricorrente teme che la norma regionale, attribuendo una competenza generica alla Giunta in tema di individuazione delle specie cacciabili, determini potenzialmente un aumento delle stesse. Tale timore risulta ingiustificato. Come visto, l'art. 13, comma 1 impugnato, prescrive espressamente il «rispetto dell'articolo 18 della legge 157/1992», disposizione, questa, che indica, al comma 1, le specie cacciabili e i periodi di caccia e al comma 2 stabilisce quanto segue: «[i] termini di cui al comma 1 possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali. Le regioni autorizzano le modifiche previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. I termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1». Infine, l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 dispone che le regioni adottano il calendario venatorio «nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria».

Considerando dunque che la norma censurata sancisce il necessario rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, il riferimento alle «specie cacciabili» e ai «periodi di caccia» (contenuto nell'art. 13, comma 1, lettera a, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018) non può che essere inteso in senso conforme a quanto previsto dal citato art. 18, comma 2, della legge statale, cioè nel senso che la Giunta regionale può modulare il periodo di caccia di determinate specie, nel rispetto dei limiti fissati dallo stesso art. 18, comma 2, restando invece esclusa la possibilità di aumentare le specie cacciabili.

Tale possibilità è esclusa anche in virtù del coordinamento che va operato tra l'impugnato art. 13, comma 1, e l'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018. Questa disposizione stabilisce che «[s]ono particolarmente protette, anche sotto il profilo sanzionatorio, le specie indicate all'articolo 2 della legge 157/1992, nonché tutte le altre specie che direttive comunitarie o convenzioni internazionali o apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri indicano come minacciate di estinzione» (comma 4), e al comma 5 estende le specie non cacciabili (rispetto a quanto disposto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992), escludendo «dal prelievo venatorio, le seguenti specie: fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, combattente, moriglione, allodola, merlo, pernice bianca, lepre variabile». Questa Corte, nella sentenza n. 7 del 2019, ha fatto salve norme di legge piemontesi che vietano la caccia di alcune specie considerate invece cacciabili dalla legge n. 157 del 1992, osservando che esse «non si risolvono in una riduzione della soglia minima di tutela della fauna selvatica, ma risultano, al contrario, più rigoros[e] rispetto alla disciplina statale, nella direzione quindi di un legittimo incremento della suddetta protezione minima», e che «le norme censurate hanno [...] dato seguito a una tradizione normativa che [...] ha costantemente caratterizzato, in tema di specie cacciabili, la disciplina legislativa piemontese, da tempo connotata da previsioni notevolmente più rigorose rispetto a quelle della legislazione statale».

Poiché dunque la Giunta regionale, nell'adottare il calendario venatorio, deve rispettare anche l'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, ne risulta ulteriormente confermata l'erroneità del presupposto interpretativo posto alla base del ricorso.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2019.

Sentenza: 22 maggio 2019, n. 174

Materia: Impiego pubblico. Trattamento economico del personale regionale e computo del rapporto di lavoro di diritto privato ai fini della liquidazione e del calcolo dell'indennità di buonuscita

Parametri invocati: articolo 3 primo e secondo comma, 35 primo comma, 36, 38 secondo e quarto comma, 117, primo comma in relazione all'articolo 6 della CEDU e 111 primo e secondo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità in via incidentale

Rimettente: Corte d'Appello di Trieste

Oggetto: legge Regione Friuli Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), articolo 7, commi 28, 29 e 30

Esito: illegittimità costituzionale delle disposizioni in oggetto

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

I ricorrenti nel giudizio principale sono dirigenti dell'amministrazione regionale, cessati dal servizio fra il 2005 ed il 2010 con diritto all'indennità di buonuscita, che hanno richiesto tale indennità anche per il periodo di servizio prestato, a decorrere dal novembre 2002, in virtù di contratto individuale con incarico dirigenziale.

Le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale: l'articolo 7, commi 28, 29 e 30, sono accomunate dalla finalità di determinare l'indennità di buonuscita del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, *in via di interpretazione autentica* degli articoli 142 e 143 della l.r.53/1981, escludendo dalla determinazione del servizio utile ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, in quanto trattamento di fine servizio, il servizio prestato con rapporto di lavoro a tempo determinato di diritto privato.

Le previsioni censurate si applicano a fattispecie che si sono perfezionate in data antecedente al 13 gennaio 2016, data di entrata in vigore della l.r. 33/2015. Dunque assume particolare rilievo l'incidenza retroattiva della disciplina in esame e su tale profilo si incentrano le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

Esaminando il merito delle questioni, la Corte ricorda come, per propria costante giurisprudenza, il legislatore può adottare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, *ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata* (cfr.sent. 73/2017).

I limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (cfr. sent. 170/2013).

Il rimettente, in particolare, evoca i principi della preminenza del diritto e dell'equo processo, attraverso il richiamo congiunto all'articolo 111 Cost. e all'articolo 6 CEDU, per il tramite dell'articolo 117, primo comma, Cost.

Nell'interpretare l'articolo 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo afferma che *non è vietato al legislatore introdurre nella materia civile disposizioni retroattive, che incidano su diritti*

attribuiti da leggi in vigore. Tuttavia, se non vi sono motivi imperativi di interesse generale, i principi di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo precludono l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, quando il fine evidente è quello di influenzare la soluzione di una controversia.

La Corte, nel caso di specie, in armonia con le enunciazioni di principio della Corte EDU, valuta l'*inesistenza di motivi imperativi d'interesse generale* e, in considerazione del metodo e della tempistica dell'intervento legislativo, che vede l'amministrazione pubblica parte di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica (cfr. sent.12/2018), dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 28, 29 e 30 della l.r.33/2015. E' infatti intercorso un lungo periodo tra le norme oggetto di interpretazione, che sono del 1981, e la norma di interpretazione autentica, introdotta soltanto nel 2015. Inoltre il contesto normativo in cui le stesse norme si collocano è profondamente diverso. Infatti la legge friulana del 1981 non contemplava il conferimento di incarichi dirigenziali, secondo le peculiarità definite soltanto dalla normativa posteriore, nazionale (articolo 19 d.lgs. 165/2001) e regionale (articolo 12 l.r.4/2004).

La l.r.33/2015, nell'apprestare un regime restrittivo della determinazione dell'indennità di buonuscita, è intervenuta in pendenza di giudizio e mirava, secondo la Corte, a conferire efficacia retroattiva alle previsioni della disciplina sui trattamenti di fine servizio. L'esistenza del contenzioso ancora pendente ha costituito, infatti, l'occasione immediata e, al tempo stesso, l'esclusiva giustificazione dell'intervento retroattivo del legislatore regionale.

In relazione a ciò, le questioni di legittimità sollevate sono fondate, in riferimento agli articoli 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 6 CEDU, restando assorbite le ulteriori censure formulate dal giudice a quo.

SENTENZA N. 174

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), promosso dalla Corte d'appello di Trieste, nel giudizio instaurato da Giovanni Bellarosa ed altri contro la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con ordinanza del 10 maggio 2018, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Giovanni Bellarosa e altri e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella udienza pubblica del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Alessandro Tudor per Giovanni Bellarosa e altri e Carlo Cester per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Trieste dubita, sotto molteplici profili, della legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018). La legge regionale censurata, nell'offrire l'interpretazione autentica degli artt. 142 e 143 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31

agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), nega rilievo, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, al servizio prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato.

La Corte rimettente assume che le disposizioni censurate siano lesive dell'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto, in contrasto con il principio di parità di trattamento, che costituisce principio fondamentale «in materia di impiego pubblico privatizzato», e con «il canone di ragionevolezza», esse determinerebbero una «possibile irragionevole diversità di trattamento di un periodo, fra l'altro pregresso da anni, di lavoro del tutto uguale», prestato dapprima in virtù di un rapporto di ruolo e poi, dal novembre 2002, in forza di un contratto a tempo determinato di diritto privato.

In violazione dell'art. 35, primo comma, Cost., che tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, sarebbero discriminati i dirigenti che prestano, in base a un incarico privatistico, lo stesso servizio dapprima legato a un «lavoro in ruolo».

Il giudice a quo prospetta, inoltre, la lesione del diritto del lavoratore di percepire una retribuzione, anche differita, proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.). L'indennità di buonuscita dei dirigenti regionali, che rappresenta «un accantonamento retributivo», sarebbe decurtata «in ragione di un qualche nuovo e non ben delineato motivo».

La legge regionale friulana è censurata anche in riferimento all'art. 38, secondo e quarto comma, Cost., per il pregiudizio che «il passaggio delle competenze ad altro soggetto» arrecherebbe alla tutela previdenziale e assistenziale per la vecchiaia, in passato garantita da istituti pubblici come l'INADEL e l'INPDAP e pur sempre contraddistinta da «metodo di contribuzione e funzione» tipici «della previdenza pubblica».

La Corte rimettente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Il legislatore friulano sarebbe intervenuto «su norme emanate da anni ed anni», caratterizzate da un significato inequivocabile, allo scopo di influenzare un contenzioso già instaurato e di conseguire un risparmio «di scarso peso economico», alla luce del «numero spicciolo degli interessati».

Non si potrebbero individuare, pertanto, motivi imperativi di interesse generale e sarebbero così violati sia la preminenza del diritto e il diritto a un processo equo, sanciti dall'art. 6 CEDU, sia i principi tutelati dall'art. 111, primo e secondo comma, Cost.

Ad avviso del giudice a quo, l'art. 117 Cost. sarebbe violato per un'ulteriore ragione. Le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che indica nell'ultimo stipendio il parametro utile per la determinazione del trattamento di fine servizio dei dirigenti e integra il contenuto del parametro costituzionale, e con l'art. 26, comma 19, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), che, «con il suo canone di invarianza affermato in tema di retribuzione evidentemente anche differita rafforza ed integra la tutela concessa dall'art. 117 della Costituzione in tali casi».

2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha eccepito, per molteplici ragioni, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

2.1.– La Regione, in linea preliminare, ha prospettato l'irrelevanza delle questioni sollevate, sul presupposto che l'accoglimento delle censure non muti la soluzione del problema interpretativo dibattuto nel giudizio principale. Anche senza l'intervento della disciplina interpretativa, per il periodo assoggettato alla disciplina del trattamento di fine rapporto dovrebbe essere comunque negata la prestazione supplementare, riconosciuta soltanto per l'indennità di buonuscita.

L'eccezione non è fondata.

La Corte rimettente, per decidere la causa, dovrà applicare le disposizioni censurate e l'applicabilità della disposizione è sufficiente a radicare la rilevanza delle questioni proposte (sentenza n. 174 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto). Anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (sentenza n. 77 del 2018, punto 8. Del Considerato in diritto) e di una più efficace garanzia della conformità della legislazione alla Carta fondamentale, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (sentenza n. 20 del 2018, punto 2. Del Considerato in diritto).

Nell'ipotesi di accoglimento delle questioni, inoltre, il giudice a quo, dapprima chiamato a fare applicazione di una normativa che predetermina l'esito della lite, dovrà decidere secondo una diversa regola di giudizio, che attingerà da una ricostruzione sistematica della complessa disciplina di riferimento. La dichiarazione di illegittimità costituzionale, quand'anche non conduca a conclusioni diverse da quelle recepite dalle disposizioni censurate, influirebbe comunque sul percorso argomentativo che il rimettente dovrà intraprendere per dirimere la controversia. Anche da questo punto di vista trova dunque conferma la rilevanza del dubbio di costituzionalità prospettato.

2.2.– La Regione assume che siano lacunosi gli argomenti addotti a sostegno delle censure.

Neppure tale eccezione è fondata.

Come mostra l'ampiezza dei rilievi che la Regione ha svolto con riguardo a ciascuna delle censure, le deduzioni della Corte rimettente consentono di cogliere in maniera adeguata il nucleo delle questioni proposte. A ben considerare, l'eccezione di inammissibilità rispecchia il dissenso su profili che attengono al merito delle singole questioni.

2.3.– Neppure l'eccezione che fa leva sulla mancata sperimentazione di un'interpretazione adeguatrice, idonea a far luce sul carattere genuinamente interpretativo delle disposizioni censurate, coglie nel segno.

A fronte di una formulazione letterale inequivocabile, l'interpretazione adeguatrice, genericamente accennata dalla Regione, non può che cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale e alla disamina del merito delle questioni proposte.

3.– Nel merito, le questioni sono fondate, nei termini di séguito esposti.

4.– Le disposizioni che il rimettente sospetta di illegittimità costituzionale sono accomunate dalla finalità di determinare l'indennità di buonuscita del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, «in via di interpretazione autentica» – secondo quanto si afferma nell'esordio di ciascuna delle previsioni – degli artt. 142 e 143 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981.

In particolare, l'art. 7, comma 28, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015 esclude, nella «determinazione del servizio utile ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, in

quanto trattamento di fine servizio», il servizio «prestato con rapporto di lavoro a tempo determinato di diritto privato».

La previsione citata enuncia l'intento di offrire l'interpretazione autentica dell'art. 142, primo comma, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, che, nella «determinazione del servizio utile ai fini dell'indennità di buonuscita», considera «valutabile il servizio reso alle dipendenze dell'Amministrazione regionale, degli enti regionali e degli enti interessati da provvedimenti, statali o regionali, di soppressione, scorporo o riforma, il cui personale sia stato assegnato o trasferito alla Regione o agli enti regionali, compreso quello prestato anteriormente all'entrata in vigore della legge 8 marzo 1968, n. 152, nonché quello riscattato a tali fini».

L'art. 7, comma 29, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015 – in cui si prevede che gli assegni fissi pensionabili sono soltanto «quelli riconosciuti ai sensi della legislazione dell'ex INADEL» – è indicato quale norma di interpretazione autentica dell'art. 143, primo comma, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981. Quest'ultima disposizione commisura l'indennità, «per ogni anno di servizio utile», a «1/12 degli assegni fissi pensionabili, ai sensi del terzo comma dell'art. 136 della presente legge goduti all'atto della cessazione dal servizio, nonché di quelli eventualmente spettanti alla medesima data ai sensi dell'art. 2 della legge 24 maggio 1970, n. 336, o di altre disposizioni di legge, compresa l'indennità integrativa speciale limitatamente alla misura valutata dall'I.N.A.D.E.L.».

Da ultimo, l'art. 7, comma 30, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015, stabilisce che, nell'indennità di buonuscita, «non sono valutati i periodi di servizio prestato con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato». La previsione citata reca l'espressa qualificazione di normativa di interpretazione autentica dell'art. 143, secondo comma, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, che impone alla Regione di assicurare comunque «al dipendente l'indennità di buonuscita anche nei casi in cui questa non spetterebbe secondo la legislazione dell'I.N.A.D.E.L.».

5.– La Corte rimettente riferisce che i ricorrenti nel giudizio principale sono dirigenti dell'amministrazione regionale, «cessati dal servizio fra il 2005 ed il 2010 e con diritto all'indennità terminativa o di buonuscita», e hanno richiesto l'indennità di buonuscita anche per il periodo di servizio prestato, a decorrere dal novembre 2002, in virtù di «contratto individuale con incarico dirigenziale».

Nella vicenda oggi sottoposta al vaglio di questa Corte, le previsioni censurate si applicano a fattispecie che si sono perfezionate in data antecedente al 13 gennaio 2016, data di entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015 (art. 8). Nel giudizio principale viene dunque in rilievo l'incidenza retroattiva che contraddistingue la disciplina in esame e su tale peculiare profilo si incentrano le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

6.– Con riguardo a tale aspetto, si deve ricordare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il divieto di retroattività della legge si erge a fondamentale valore di civiltà giuridica, soprattutto nella materia penale (art. 25 Cost). In altri ambiti dell'ordinamento il legislatore è libero di emanare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, ma la retroattività deve trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenza n. 73 del 2017, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

I limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 170 del 2013, punto 4.3. del Considerato in diritto).

La Corte rimettente, in particolare, evoca a più riprese i principi della preminenza del diritto e dell'equo processo, attraverso il richiamo congiunto all'art. 111 Cost. e all'art. 6 CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. Tali profili di censura si rivelano inscindibilmente connessi nel sindacato sulle leggi retroattive, data la «corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo» (sentenza n. 191 del 2014, punto 4. Del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 12 del 2018, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Nell'interpretare l'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo (fra le molte, Corte EDU, sentenza 11 dicembre 2012, Anna De Rosa e altri contro Italia, paragrafo 47) afferma che, in linea di principio, non è vietato al legislatore introdurre nella materia civile disposizioni retroattive, che incidano su diritti attribuiti da leggi in vigore. Tuttavia, se non vi sono motivi imperativi di interesse generale, i principi di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo precludono l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, quando il fine evidente è quello di influenzare la soluzione di una controversia.

La "parità delle armi" impone di assicurare a ogni parte la possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di svantaggio rispetto alla controparte (Corte EDU, sentenza 9 dicembre 1994, Raffineries grecques Stran e Stratis Andreadis contro Grecia, paragrafo 46).

Quanto ai motivi imperativi di interesse generale, che conducono a individuare «un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco» (sentenza n. 127 del 2015, punto 6. Del Considerato in diritto), spetta agli Stati contraenti il compito di identificarli (sentenza n. 303 del 2011, punto 4.2. del Considerato in diritto), alla luce di «una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali» (sentenza n. 311 del 2009, punto 9. Del Considerato in diritto), rimessa al margine di apprezzamento dei singoli Stati.

I motivi finanziari non bastano da soli a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (Corte EDU, sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia, paragrafo 37).

I diritti riconosciuti dalla Costituzione non possono non interagire con quelli previsti dalle fonti sovranazionali e internazionali, in un quadro di reciproca integrazione e quindi di bilanciamento. In tale ampia prospettiva questa Corte elabora «una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata» (sentenza n. 264 del 2012, punto 5.4. del Considerato in diritto), in modo da assicurare la «integrazione delle garanzie dell'ordinamento» (sentenza n. 317 del 2009, punto 7. Del Considerato in diritto).

7.– Tra gli elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, questa Corte, in armonia con le enunciazioni di principio della Corte EDU, ha conferito rilievo al metodo e alla tempistica dell'intervento legislativo, che vede lo Stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica (sentenza n. 12 del 2018, punto 3.2. del Considerato in diritto).

È alla luce di tali principi che occorre sindacare la legittimità costituzionale della legge regionale censurata.

7.1.– In primo luogo, viene in evidenza il lungo tempo che è intercorso tra le norme oggetto di interpretazione, adottate nel 1981 e rimaste inalterate nei loro tratti salienti, e la norma di interpretazione autentica, introdotta soltanto nel 2015.

A segnare la discontinuità tra le due discipline concorre, oltre al dato temporale, la diversità del contesto normativo in cui esse si collocano.

A tale riguardo, si deve rilevare che la legge friulana del 1981 non contempla il conferimento di incarichi dirigenziali, secondo le peculiarità definite soltanto dalla normativa posteriore e, in particolare, dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dalla legislazione regionale di riferimento (art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 febbraio 2004, n. 4, recante «Riforma dell'ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione Friuli-Venezia Giulia. Modifiche alla legge regionale 1° marzo 1988, n. 7 e alla legge regionale 27 marzo 1996, n. 18. Norme concernenti le gestioni liquidatorie degli enti del Servizio sanitario regionale e il commissario straordinario dell'ERSA»).

La censurata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015, nell'apprestare un regime restrittivo della determinazione dell'indennità di buonuscita, mira in realtà a conferire efficacia retroattiva alle previsioni della disciplina riguardante i trattamenti di fine servizio.

7.2.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, parte della controversia instaurata da alcuni dirigenti dell'amministrazione, ha approvato le previsioni censurate in pendenza di giudizio. Solo in concomitanza con l'iniziativa giudiziaria avviata da alcuni dirigenti, la Regione ha presentato gli emendamenti che racchiudono le disposizioni censurate, nel corso della discussione di una legge dal contenuto eterogeneo, collegata alla manovra finanziaria.

Dal dibattito consiliare emerge la consapevolezza del contenzioso pendente, occasione immediata e, al tempo stesso, esclusiva giustificazione dell'intervento retroattivo del legislatore regionale.

Le previsioni sulla determinazione dell'indennità di buonuscita, presentate come enunciazione di una regola astratta, si rivolgono in realtà a una platea circoscritta di destinatari e sono inequivocabilmente preordinate a definire l'esito di uno specifico giudizio.

7.3.– L'intento di vincolare la decisione di cause già pendenti, che coinvolgono un numero esiguo e agevolmente individuabile di parti, contrasta con la nozione stessa di motivi imperativi di interesse generale, orientati piuttosto a finalità di ampio respiro (sentenze n. 127 del 2015 e n. 1 del 2011). Quanto alla tutela dell'equilibrio del bilancio della Regione, appaiono del tutto generici i riferimenti dei lavori preparatori ai risparmi di spesa, che il legislatore friulano si ripromette di conseguire con l'introduzione della disciplina sottoposta all'odierno scrutinio.

Neppure si ravvisa l'esigenza, in altre occasioni valorizzata da questa Corte, di porre rimedio alle imperfezioni tecniche del testo normativo originario (sentenza n. 24 del 2018), ai profili di illegittimità costituzionale insiti nella disciplina anteriore (sentenza n. 149 del 2017) o – in funzione “riparatrice” e nel rispetto del principio di affidamento – alle manifeste sperequazioni determinate da istituti extra ordinem di eccezionale favore (sentenza n. 108 del 2019, punto 8. Del Considerato in diritto).

8.– Le considerazioni svolte conducono a ritenere le questioni fondate, in riferimento agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015, in quanto disposizione essenzialmente volta a regolare fattispecie pregresse con efficacia retroattiva.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

9.– Il giudice a quo dovrà peraltro valutare attentamente la fondatezza della pretesa di conseguire l'indennità di buonuscita anche per il periodo di servizio prestato in virtù di contratti a tempo determinato, alla luce della normativa statale di riferimento (d.P.C.m. 20 dicembre 1999) e dell'evoluzione della disciplina regionale. Ristabilite le regole del giusto processo e della "parità delle armi", su tale aspetto controverso può riprendere corpo una dialettica interpretativa che l'intervento del legislatore, parte del giudizio, non deve – soprattutto in pendenza della lite – alterare a proprio vantaggio.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2019.

Sentenza: 20 giugno 2019, n. 175

Materia: Edilizia – Urbanistica

Parametri invocati: Costituzione, articoli 3, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima

Oggetto: articolo 89, comma 2, ultimo periodo, della legge regionale della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (testo unico governo del territorio e materie correlate).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui vieta, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni non espressamente prevista dalla legislazione di settore o non giustificata da motivi di sicurezza, purché strettamente necessaria a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, con l'ordinanza 14/2019, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui sancisce, nelle zone agricole, un divieto di installare recinzioni, che, *“in quanto del tutto scollegato da dimensioni e caratteristiche costruttive, appare prescindere dalla tutela di interessi ambientali, paesaggistici e/o estetici”*. Il rimettente denuncia la violazione degli articoli 3, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione. Il divieto di recinzioni nelle zone agricole contrasterebbe anzitutto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbe *“in peius sulle facoltà dominicali proprie del diritto di proprietà”* e comprimerebbe arbitrariamente *“una libertà oggetto di competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. L), della Costituzione in materia di ordinamento civile”*. Il giudice a quo prospetta, inoltre, il contrasto con l'art. 42 Costituzione. Il diritto di proprietà, che include la facoltà di realizzare recinzioni, sarebbe indebitamente sacrificato, senza che ricorrano le *“condizioni previste dall'ordinamento in funzione di superiori interessi pubblici”*, in coerenza con la funzione sociale che caratterizza il diritto di proprietà. Sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost. perché si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale nella materia di competenza concorrente del governo del territorio, con riguardo alla *“definizione delle categorie di interventi edilizi”*, e, in particolare, con la normativa statale di principio posta dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)”*. Di regola, *“le recinzioni senza opere murarie”* rientrerebbero nel novero degli *“interventi edilizi liberi”* e il legislatore regionale, *“vincolato alle categorie edilizie tracciate dallo Stato”*, non potrebbe introdurre *“regimi particolarmente restrittivi non giustificati da superiori interessi pubblici, ovvero [...] divieti in senso assoluto non sorretti da apprezzabili finalità ambientali, estetiche e funzionali”*. Il rimettente, da ultimo, censura la disciplina regionale per violazione degli artt. 3 e 97 Costituzione. La disposizione in esame, nel consentire l'installazione delle recinzioni che servono a *“impedire dall'esterno l'ingresso involontario della fauna selvatica che, come i cinghiali, è notoriamente causa di ingenti danni per le coltivazioni”* soltanto con il previo rilascio delle *“autorizzazioni”*

previste nell'ambito dei piani di prevenzione” predisposti dagli Ambiti territoriali di caccia (ATC), sarebbe lesiva dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. Per la Corte, nel merito, le questioni sono fondate, in quanto, il sospetto di illegittimità costituzionale riguarda l'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria 1/2015, nella parte in cui esclude, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni. Le censure del rimettente si appuntano su questa previsione di carattere generale, che è contraddistinta da un tenore letterale inequivocabile e si colloca in una più ampia disciplina degli interventi edilizi nel territorio agricolo. Il giudice a quo muove dalla premessa, conforme alla consolidata giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 23 maggio 2019, n. 3346), che la recinzione, quando consista di materiale di scarso impatto visivo e si configuri come un intervento di dimensioni ridotte, privo di opere murarie di sostegno, sia riconducibile alle manifestazioni del diritto di proprietà. Invero, una recinzione dotata di tali caratteristiche assolve una mera funzione di difesa della proprietà dalle ingerenze materiali ed è strumentale all'esercizio dello *ius excludendi alios* (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 4 luglio 2014, n. 3408), che si traduce nella facoltà di delimitare e di conferire l'assetto più opportuno alle singole proprietà, allo scopo di separarle dalle altre, di custodirle e di proteggerle da eventuali intrusioni. Quando invece la recinzione, per le modalità costruttive prescelte, determini un'apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale e si atteggi, pertanto, come esercizio dello *ius aedificandi*, è indispensabile il previo rilascio di un idoneo titolo abilitativo. La distinzione tra esercizio dello *ius excludendi alios* ed esercizio dello *ius aedificandi* deve essere condotta alla stregua delle caratteristiche concrete del manufatto e dell'impatto che esso produce sul territorio (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 12 giugno 2019, n. 3932). La giurisprudenza amministrativa è poi costante nell'affermare che la facoltà di chiudere il fondo, attribuzione tipica del diritto di proprietà, può essere limitata e conformata dalle norme urbanistiche soltanto in funzione di preminenti interessi pubblici (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, sentenze 4 marzo 2015, n. 362, e 5 febbraio 2008, n. 40, e Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda, sentenza 10 maggio 2012, n. 532). Nel prendere le mosse da tali condivisibili premesse interpretative, il dubbio di costituzionalità si rivela fondato, in riferimento alla violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). La legge regionale censurata, nel vietare nelle zone agricole ogni forma di recinzione dei terreni, contiene una previsione di valenza generale, solo in parte temperata dalle circoscritte deroghe individuate dalla legislazione di settore o giustificate da motivi di sicurezza, *“purché strettamente necessarie a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche”*. Il divieto colpisce anche quelle recinzioni che non determinano alcuna trasformazione del territorio e sono espressione dello *ius excludendi alios*. Lo stesso codice civile disciplina il potere di apporre recinzioni, nell'ambito del Libro III. In particolare, l'attribuzione al proprietario del diritto di chiudere il fondo in ogni tempo (art. 841 cod. civ.) si inquadra in un insieme di disposizioni del Titolo II e, in particolare, della Sezione I del Capo II, che definiscono il contenuto del diritto di proprietà nel necessario contemperamento con l'interesse dei terzi (artt. 840, secondo comma, 842, primo comma, 843 e 844 cod. civ.) e con gli scopi di pubblico interesse (art. 845 cod. civ.). Nel vietare le recinzioni dei terreni agricoli che non siano espressamente previste dalla legislazione di settore o giustificate da motivi di sicurezza, il legislatore umbro ha travalicato i limiti della competenza concorrente in materia di governo del territorio, che riconosce la potestà regionale di dettare prescrizioni di dettaglio sugli interessi legati all'uso del territorio, a tal proposito la Corte ricorda la sentenza 105/2017, al punto 4.1 del considerato in diritto, in conformità con i principi fondamentali enunciati dalla legislazione statale. Nell'ambito di un equilibrato bilanciamento tra i contrapposti interessi, il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati, allo scopo di salvaguardare interessi pubblici sovraordinati e di delineare un assetto complessivo e unitario di determinate zone, rispettoso delle peculiarità dei territori coinvolti. Al legittimo esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio possono essere ricondotte disposizioni specifiche sulle modalità costruttive delle recinzioni, limitazioni puntuali

connesse con la particolarità del territorio, specificazioni in merito al regime edilizio applicabile, in coerenza con la normativa statale del d.p.r. 380/2001. La previsione censurata non interviene su un aspetto specifico correlato al governo del territorio, ma incide su un potere, tradizionalmente oggetto di codificazione, e si prefigge di regolarne il contenuto sostanziale. Essa esclude in via generale una facoltà che il codice civile considera, per contro, parte integrante del diritto di proprietà. In questa prospettiva, trova conferma la riconducibilità della disciplina regionale all'ordinamento civile, che *“si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati”* (sentenza n. 352 del 2001, punto 6.2. del Considerato in diritto; negli stessi termini, sentenza n. 159 del 2013, punto 4. Del Considerato in diritto). Le considerazioni svolte conducono a ritenere violata la competenza esclusiva statale sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Alla luce di quanto esposto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria 1/2015, nella parte in cui vieta, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni non espressamente prevista dalla legislazione di settore o non giustificata da motivi di sicurezza, purché strettamente necessaria a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche.

SENTENZA N. 175

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, nel giudizio instaurato da Società semplice agricola Tenuta San Quirico contro il Comune di Orvieto e altra, con ordinanza dell'8 ottobre 2018, iscritta al n. 14 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento della Regione Umbria;

udito nella camera di consiglio del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 14 del 2019), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui sancisce, nelle zone agricole, un divieto di installare recinzioni, che, «in quanto del tutto scollegato da dimensioni e caratteristiche costruttive, appare prescindere dalla tutela di interessi ambientali, paesaggistici e/o estetici».

Il rimettente denuncia la violazione degli artt. 3, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Il divieto di recinzioni nelle zone agricole contrasterebbe anzitutto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbe «“in peius” sulle facoltà dominicali proprie del diritto di proprietà» e comprimerebbe arbitrariamente «una libertà oggetto di competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione in materia di “ordinamento civile”».

Il giudice a quo prospetta, inoltre, il contrasto con l'art. 42 Cost. Il diritto di proprietà, che include la facoltà di realizzare recinzioni, sarebbe indebitamente sacrificato, senza che ricorrano le «condizioni previste dall'ordinamento in funzione di superiori interessi pubblici», in coerenza con la funzione sociale che caratterizza il diritto di proprietà.

Sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost. Il divieto di realizzare recinzioni, «completamente scisso dalle dimensioni e dalle caratteristiche costruttive delle recinzioni e dunque da ogni apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale ed est dalla salvaguardia dei valori culturali ed ambientali», si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale nella materia di competenza concorrente del governo del territorio, con riguardo alla «definizione delle categorie di interventi edilizi», e, in particolare, con la normativa statale di principio posta dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)». Di regola, «le recinzioni senza opere murarie» rientrerebbero nel novero degli «interventi edilizi liberi» e il legislatore regionale, «vincolato alle categorie edilizie tracciate dallo Stato», non potrebbe introdurre «regimi particolarmente restrittivi non giustificati da superiori interessi pubblici, ovvero [...] divieti in senso assoluto non sorretti da apprezzabili finalità ambientali, estetiche e funzionali».

Il rimettente, da ultimo, censura la disciplina regionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

La disposizione in esame, nel consentire l'installazione delle recinzioni che servono a «impedire dall'esterno l'ingresso involontario della fauna selvatica che, come i cinghiali, è notoriamente causa di ingenti danni per le coltivazioni» soltanto con il previo rilascio delle «autorizzazioni previste nell'ambito dei piani di prevenzione» predisposti dagli Ambiti territoriali di caccia (ATC), sarebbe lesiva dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

In particolare, per le recinzioni finalizzate a impedire l'ingresso della fauna selvatica, sarebbe previsto un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto alle recinzioni poste a protezione degli edifici e degli animali, per contro completamente liberalizzate (art. 118, comma 1, lettera l, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015).

La disciplina apprestata dal legislatore regionale sarebbe inoltre «macroscopicamente irragionevole», in quanto l'attività di coltivazione e di allevamento del bestiame sarebbe impossibile senza un sistema di recinzioni, e sarebbe «contraddittoria» rispetto alla scelta di incentivare l'uso di strumenti difensivi per la prevenzione del danno alle colture agricole (art. 6 della legge della Regione Umbria 29 luglio 2009, n. 17, recante «Norme per l'attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l'indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica ed inselvatichita e dall'attività venatoria»).

2.– La Regione Umbria, nell'atto di intervento, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza.

A sostegno dell'eccezione, la Regione Umbria ha argomentato che il provvedimento di demolizione non discende dalla violazione della disposizione censurata, ma dalla violazione della normativa

regionale, che prescrive la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per l'esecuzione delle opere pertinenziali come le recinzioni che fronteggino strade o spazi pubblici o interessino superfici superiori a tremila metri quadrati.

L'eccezione deve essere disattesa.

Il giudice a quo ha specificato che l'ordinanza di demolizione si fonda in via primaria sulla violazione del divieto di innalzare nelle zone agricole ogni forma di recinzione e – soltanto in subordine e «per relationem» – sulla «violazione dei limiti di distanza dalle strade pubbliche o di uso pubblico».

Come emerge dall'approfondita ricostruzione delineata dal rimettente, il dibattito processuale verte sull'applicazione della disposizione censurata e sulla possibilità di beneficiare delle deroghe tipizzate dal legislatore umbro. Anche nella fase cautelare, la delibazione del *fumus boni iuris*, sia dinanzi al Tribunale rimettente sia dinanzi al Consiglio di Stato (punti 5. e 6. del Ritenuto in fatto dell'ordinanza di rimessione), si è cimentata con l'interpretazione dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, oggi sottoposto al vaglio di questa Corte.

È la stessa Regione Umbria, del resto, a evidenziare che i sistemi di difesa dalla fauna selvatica, come quelli posti in opera dalla parte ricorrente, sono disciplinati dall'art. 89, secondo comma, ultimo periodo, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 (pagina 4 dell'atto di intervento) e incorrono dunque nel divieto sancito da tale previsione.

Peraltro, la possibilità di attivare il regime della SCIA presuppone che sia comunque consentito collocare recinzioni, facoltà che la disposizione censurata, per contro, tendenzialmente esclude. È proprio su questa esclusione, posta a fondamento dell'ordinanza impugnata, che si incentrano le censure del TAR Umbria.

Da questa angolazione si coglie dunque la rilevanza del dubbio di costituzionalità, che è possibile esaminare nel merito.

3.– Nel merito, le questioni sono fondate, per le ragioni di séguito esposte.

3.1.– Il sospetto di illegittimità costituzionale riguarda l'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui esclude, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni. Le censure del rimettente si appuntano su questa previsione di carattere generale, che è contraddistinta da un tenore letterale inequivocabile e si colloca in una più ampia disciplina degli interventi edilizi nel territorio agricolo.

3.2.– Il giudice a quo muove dalla premessa, conforme alla consolidata giurisprudenza amministrativa (fra le molte, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 23 maggio 2019, n. 3346), che la recinzione, quando consista di materiale di scarso impatto visivo e si configuri come un intervento di dimensioni ridotte, privo di opere murarie di sostegno, sia riconducibile alle manifestazioni del diritto di proprietà. Invero, una recinzione dotata di tali caratteristiche assolve una mera funzione di difesa della proprietà dalle ingerenze materiali ed è strumentale all'esercizio dello *ius excludendi alios* (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 4 luglio 2014, n. 3408), che si traduce nella facoltà di delimitare e di conferire l'assetto più opportuno alle singole proprietà, allo scopo di separarle dalle altre, di custodirle e di proteggerle da eventuali intrusioni.

Quando invece la recinzione, per le modalità costruttive prescelte, determini un'apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale e si atteggi, pertanto, come esercizio dello *ius*

aedificandi, è indispensabile il previo rilascio di un idoneo titolo abilitativo. La distinzione tra esercizio dello *ius excludendi alios* ed esercizio dello *ius aedificandi* deve essere condotta alla stregua delle caratteristiche concrete del manufatto e dell'impatto che esso produce sul territorio (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 12 giugno 2019, n. 3932).

La giurisprudenza amministrativa è poi costante nell'affermare che la facoltà di chiudere il fondo, attribuzione tipica del diritto di proprietà, può essere limitata e conformata dalle norme urbanistiche soltanto in funzione di preminenti interessi pubblici (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, sentenze 4 marzo 2015, n. 362, e 5 febbraio 2008, n. 40, e Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda, sentenza 10 maggio 2012, n. 532).

4.– Nel prendere le mosse da tali condivisibili premesse interpretative, il dubbio di costituzionalità si rivela fondato, in riferimento alla violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). Tale profilo, che investe in radice la stessa potestà della Regione di dettare la disposizione censurata, presenta carattere pregiudiziale rispetto alle censure attinenti al merito della disciplina regionale.

4.1.– La legge regionale censurata, nel vietare nelle zone agricole ogni forma di recinzione dei terreni, contiene una previsione di valenza generale, solo in parte temperata dalle circoscritte deroghe individuate dalla legislazione di settore o giustificate da motivi di sicurezza, «purché strettamente necessarie a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche». Il divieto colpisce anche quelle recinzioni che non determinano alcuna trasformazione del territorio e sono espressione dello *ius excludendi alios*.

4.2.– Si deve rilevare che è lo stesso codice civile, disciplina organica dei rapporti interprivati, a regolare il potere di apporre recinzioni, nell'ambito del Libro III, specificamente riservato al diritto di proprietà. In particolare, l'attribuzione al proprietario del diritto di chiudere il fondo in ogni tempo (art. 841 cod. civ.) si inquadra in una trama di disposizioni del Titolo II e, in particolare, della Sezione I del Capo II, che definiscono il contenuto del diritto di proprietà nel necessario temperamento con l'interesse dei terzi (artt. 840, secondo comma, 842, primo comma, 843 e 844 cod. civ.) e con gli scopi di pubblico interesse (art. 845 cod. civ.).

Nel codice civile si tracciano i limiti del diritto di chiudere il fondo, che attengono, su un piano generale, al divieto di atti emulativi (art. 833 cod. civ.) e, più specificamente, all'obbligo di non pregiudicare i diritti di servitù spettanti a chi ha la necessità di passare per il fondo (art. 1064, secondo comma, cod. civ.).

4.3.– Nel vietare le recinzioni dei terreni agricoli che non siano espressamente previste dalla legislazione di settore o giustificate da motivi di sicurezza, il legislatore umbro ha travalicato i limiti della competenza concorrente in materia di governo del territorio, che riconosce la potestà regionale di dettare prescrizioni di dettaglio sugli interessi legati all'uso del territorio (sentenza n. 105 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto), in conformità con i principi fondamentali enunciati dalla legislazione statale.

Nell'ambito di un equilibrato bilanciamento tra i contrapposti interessi, il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati, allo scopo di salvaguardare interessi pubblici sovraordinati e di delineare un assetto complessivo e unitario di determinate zone, rispettoso delle peculiarità dei territori coinvolti. Al legittimo esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio possono essere ricondotte disposizioni specifiche sulle modalità costruttive delle recinzioni, limitazioni puntuali connesse con la particolarità del territorio, specificazioni in

merito al regime edilizio applicabile, in coerenza con la normativa statale del d.P.R. n. 380 del 2001.

4.4.– La previsione censurata non interviene su un aspetto specifico correlato al governo del territorio, ma incide su un potere, tradizionalmente oggetto di codificazione, e si prefigge di regolarne il contenuto sostanziale. Essa, con una formulazione di notevole latitudine, esclude in via generale una facoltà che il codice civile considera, per contro, parte integrante del diritto di proprietà.

In questa prospettiva, trova conferma la riconducibilità della disciplina regionale all'ordinamento civile, che «si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati» (sentenza n. 352 del 2001, punto 6.2. del Considerato in diritto; negli stessi termini, sentenza n. 159 del 2013, punto 4. del Considerato in diritto).

Le considerazioni svolte conducono a ritenere violata la competenza esclusiva statale sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui vieta, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni non espressamente prevista dalla legislazione di settore o non giustificata da motivi di sicurezza, purché strettamente necessaria a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche.

5.1.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui vieta, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni non espressamente prevista dalla legislazione di settore o non giustificata da motivi di sicurezza, purché strettamente necessaria a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2019.

Sentenza: 4 giugno 2019, n. 178

Materia: ambiente- emissioni odorigene

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Parametri invocati: articoli 3, 117, secondo comma, lettere l) ed s) e 123 Costituzione

Oggetto: articoli 1, comma 2, lettere a), b), c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché l'Allegato tecnico della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene);
- illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettere c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e dell'Allegato tecnico;
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Puglia n. 32 del 2018, che disciplina, per limitarne l'impatto olfattivo, le emissioni odorigene connesse alle attività antropiche. Il ricorrente principalmente ritiene che esse siano esorbitanti la competenza legislativa riconosciuta alle Regioni dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), normativa interposta, e quindi conseguentemente invasive della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Gli articoli 1, comma 2, lettere a) e b), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e l'Allegato tecnico della legge regionale impugnata introducono specifiche disposizioni volte a integrare la disciplina prevista dal codice dell'ambiente in tema di autorizzazione integrata ambientale (AIA), di competenza sia statale, sia regionale, disciplina che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Più nello specifico gli articoli 3, 4 e 5, definiscono la procedura per la valutazione dell'accettabilità degli impatti olfattivi, di cui l'Allegato tecnico stabilisce e dettaglia i metodi di monitoraggio e di determinazione, nonché i criteri di valutazione sul territorio. Pertanto sono introdotti ulteriori contenuti, rispetto a quelli previsti e prescritti dalla normativa statale per la presentazione delle istanze per la valutazione di impatto ambientale (VIA), nonché per la verifica di assoggettabilità a VIA.

L'articolo 3, comma 5 per il ricorrente sarebbe posto inoltre in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, in quanto il disposto per cui la *“violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nei provvedimenti, anche in esito alle attività di cui al comma 2, determina l'applicabilità del sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore”* delinerebbe fattispecie incriminatrici penali nuove, da punire con le sanzioni previste dall'articolo. 279 codice dell'ambiente, previsione questa che andrebbe ad incidere sull'«ordinamento penale», materia anch'essa di competenza esclusiva del legislatore statale.

Quanto all'articolo 6, questo prevede, al comma 1, che la Giunta regionale «con propria deliberazione provved[*a*] all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni». Il comma 2 dispone che la Giunta regionale «definisc[*a*] nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività», concretizzando una ipotesi di delegificazione, in violazione dell'art. 44, commi 1 e 2, dello statuto regione Puglia e conseguentemente dell'articolo 123 Costituzione. Argomenta parte ricorrente che le norme di uno statuto regionale ordinario adottate all'esito di un procedimento rinforzato condizionano la validità di quelle prodotte da una legge regionale, le quali non possono discostarsene, pena la violazione dell'art. 123 Cost. In particolare, l'articolo 44, comma 1, secondo periodo, dello statuto regione Puglia, prevede che la «legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione. Le materie oggetto di legislazione concorrente non possono essere delegificate». La disposizione impugnata si discosterebbe dalle previsioni statutarie perché: *a) affida la modifica dell'allegato a una deliberazione di Giunta, laddove lo statuto esige un regolamento, peraltro da approvare nel rispetto di specifiche prescrizioni procedurali (art. 44, comma 2, dello statuto reg. Puglia); b) risulta del tutto carente sotto il profilo della indicazione dei principi che dovrebbero guidare la Giunta nell'attività di delegificazione, non potendosi al riguardo considerare sufficiente la generica disciplina posta dal sopra richiamato articolo 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018; c) utilizza lo strumento della delegificazione in violazione del divieto statutario per le materie di legislazione concorrente, che, ancora più radicalmente, deve ritenersi precluso per quelle di legislazione esclusiva statale, nelle quali le Regioni operano nello spazio lasciato dallo stesso legislatore statale, come ciò che concerne AIA e VIA, la cui disciplina si rinviene negli articoli 7 e 7-bis del codice dell'ambiente, i quali circoscrivono i limiti del legislatore regionale alle sole procedure di loro competenza.*

La Regione Puglia, contesta che le disposizioni impugnate siano riconducibili alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, richiama quale titolo competenziale l'articolo 272-bis del codice dell'ambiente, evidenziando come ineriscano all'ambiente interessi giuridicamente tutelati di cui sono portatrici le Regioni, quando, non solo sono rispettati standard minimi di tutela previsti dalla normativa statale, ma quando si pongono l'obiettivo di innalzare tale tutela. L'obiettivo del legislatore regionale è proprio quello di inserire nelle autorizzazioni ambientali, misure più stringenti per ridurre l'impatto delle emissioni olfattive.

La Corte, in riferimento al quadro normativo, rileva che la legislazione statale, mentre disciplina in termini organici il tema dell'incidenza inquinante delle emissioni in atmosfera, non prevede sistemiche disposizioni riguardanti il tema degli impatti olfattivi determinati dalle emissioni derivanti da attività antropiche. La prassi amministrativa ha comunque dato rilievo all'impatto ambientale da ascrivere alle emissioni odorigene derivanti dalle attività produttive, muovendo dall'ampia nozione di inquinamento atmosferico contenuta nell'art. 268 cod. ambiente. La carenza normativa ha consentito alle Regioni tramite regolamenti o altri atti amministrativi generali (deliberazioni di Giunta) di disciplinare la materia, dettando linee guida riferite ai valori di emissione, metodi di monitoraggio, nonché ulteriori incombeni a completamento della documentazione di supporto delle relative istanze, destinati ad integrare l'azione amministrativa di riferimento. La Regione Puglia ha disciplinato la materia con legge n. 7 del 1999, nel tempo più volte modificata e sostituita dalle disposizioni impugnate.

In tema è stato reso esplicito l'obiettivo di razionalizzare «una serie di poteri già previsti dalle rispettive leggi regionali», con l'introduzione, all'interno del Titolo I della Parte V cod. ambiente, dell'articolo 272-bis, (in forza dell'articolo 1, comma 1, lettera f), n. 8, del decreto legislativo 15 novembre 2017, n. 183, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 agosto 2016, n. 170), il quale dispone che la «normativa regionale o

le autorizzazioni possono prevedere misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al presente titolo». L'articolo 272-bis al comma 2, dispone altresì, che il «Coordinamento» previsto dall'art. 20 del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa) possa elaborare indirizzi in relazione alle misure previste dal medesimo articolo, nonché che possano essere previsti, anche sulla base dei lavori del Coordinamento, valori limite e prescrizioni per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al Titolo I della Parte II cod. ambiente, «inclusa la definizione di metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti». Dunque, il legislatore statale non ha inteso introdurre una disciplina organica e complessiva dei profili inquinanti correlati alle emissioni odorigene, ma ha lasciato alle Regioni il compito di regolamentare il settore, riservandosi la possibilità, con le modalità previste dal comma 2 dell'articolo 272-bis, di dettare valori limite e prescrizioni generali destinate a valere uniformemente sul territorio nazionale.

La Corte giudica fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Costituzione per contrasto con l'articolo 267, comma 3, codice ambiente.

Infatti, la normativa regionale è espressamente estesa anche alle installazioni soggette ad AIA, sia di competenza statale che regionale, secondo la ripartizione prevista dall'articolo 7, commi 4-bis e 4-ter, codice ambiente, poiché fa riferimento sia agli Allegati VIII (installazioni soggette ad AIA) e XII (che all'interno dell' Allegato VIII, seleziona le installazioni di competenza statale) alla Parte II cod. ambiente, finendo per sovrapporsi a quella dettata dal codice ambiente, in un ambito relativo alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. L'articolo 272-bis codice ambiente consente sì al legislatore regionale di aumentare, nell'ambito delle sue competenze, lo standard di tutela ambientale, ma la disposizione impugnata estendendone l'applicabilità anche alle installazioni soggette ad AIA, è in contrasto con quanto disposto dall'articolo 267, comma 3, la cui disciplina dettata in materia di riduzione delle emissioni in atmosfera, alla quale deve essere ricondotta quella afferente le emissioni odorigene prevista dal citato art. 272 -bis), non deve trovare applicazione per le installazioni soggette ad AIA, sottoposte unicamente alle previsioni contenute nel Titolo III-bis della Parte II codice ambiente. Lo spazio d'intervento legislativo regionale destinato a integrare la disciplina statale, consentito da essa, non può in ogni caso alterare il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale (sentenza n.147/2019). Inoltre a nulla rileva che il contenuto dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), sia sostanzialmente quello in origine previsto dall'articolo 1-bis della legge regione Puglia n. 7 del 1999. Secondo il costante orientamento della Corte, *non osta all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale e che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 60 e n. 41 del 2017).*

La Corte giudica non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettere c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e dell'Allegato tecnico sulla base dell'invocato parametro costituzionale costituito dall'articolo 117, secondo comma lettera s) Costituzione, in relazione agli artt. 7-bis, comma 8, 19, 22 e 23 codice ambiente.

La Corte nelle sentenze n. 93/2019 e n. 198/2018, ha affermato che la normativa in tema di VIA rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale», precisando che l'articolo 7-bis codice ambiente costituisce uno degli snodi fondamentali della riforma apportata dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114); tale disposizione rientra tra

quelle «che – in attuazione degli obiettivi [...] di “semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale” e di “rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale” per cui determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali, assegnando allo Stato l’apprrezzamento dell’impatto sulla tutela dell’ambiente dei progetti reputati più significativi. L’unitarietà e l’allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, «ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all’incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale»

Il legislatore statale ha dunque riservato a se stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, affiancando alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti. A tale riguardo, l’articolo 7-bis, comma 8, codice ambiente, riconosce uno spazio di intervento alle Regioni, ma ne definisce tuttavia *il perimetro d’azione in ambiti specifici e puntualmente precisati*, per cui possono disciplinare, «con proprie leggi o regolamenti l’organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», stabilendo «regole particolari ed ulteriori» solo e soltanto «per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione [...] dei proventi derivanti dall’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie» Le disposizioni impugnate, *non incidono sulla struttura del procedimento di verifica; non mettono in gioco il riparto di competenze tra Stato e Regioni; non alterano l’iter procedurale congegnato dalla legge nazionale; non influiscono sulla individuazione dei progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a VIA o assoggettati a VIA*. In sintesi appunto non incidono sulla disciplina della VIA sul versante del relativo procedimento, ma implementano i contenuti sostanziali con indicazioni espressamente previste dall’articolo 272-bis e dalle altre disposizioni in tema contenute nel codice ambiente, quindi specificatamente consentite al legislatore regionale, in relazione ad informazioni *da offrire all’autorità competente in ordine alla documentazione che permetta l’individuazione e la caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative nonché alla stima dell’impatto delle relative emissioni*.

La Corte giudica non fondata la questione d’illegittimità costituzionale relativa all’articolo 3, comma 5, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), in riferimento all’art. 279 cod. ambiente.

La disposizione prevede che la «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimento, anche in esito alle attività di cui al comma 2, determina l’applicabilità del sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore». L’impugnazione è rivolta nei confronti di una disposizione regionale che richiama una disposizione statale nella parte in cui questa prevede sanzioni penali per la violazione di dati prescrittivi (i valori limite) definiti da uno specifico provvedimento amministrativo (l’autorizzazione riconducibile all’art. 269 cod. ambiente). La giurisprudenza della Corte ha affermato «la legislazione regionale – pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un’attività penalmente sanzionata dall’ordinamento nazionale (ex plurimis, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) può, tuttavia, “concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali”; [...] ciò, particolarmente, quando la legge statale “subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali” (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2014). Se dunque «resta preclusa al legislatore regionale una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste dalla legislazione statale (sentenza n. 387 del 2008; cfr. pure le sentenze n. 210 del 1972 e n. 104 del 1957)», per altro verso la Corte ha ritenuto

legittime norme regionali che si limitano «ad operare un mero rinvio a norme penali di matrice statale» (sentenza n. 295 del 2009).

La Corte giudica fondata la questione d'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 per violazione dell'art. 123 Costituzione, in relazione all'articolo 44, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia).

E' accolta la prospettazione di parte ricorrente, secondo cui la disposizione de quo, sostanzialmente norma di delegificazione, è in contrasto con quanto previsto dallo Statuto, poiché essa recita che: «[l]a Giunta regionale con propria deliberazione provvede all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni». Il successivo comma 2 dispone che la Giunta regionale «definisce nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività». L'articolo 44, comma 1, secondo periodo, dello statuto Regione Puglia, dispone: la «legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione. Le materie oggetto di legislazione concorrente non possono essere delegificate» e quindi si deve ritenere che in ragione del preciso dettato statutario siano escluse materie di legislazione esclusiva statale, nelle quali le Regioni possono esercitare potestà regolamentare solo sulla base di una delega dello Stato.

L'Allegato tecnico all'interno della disciplina legislativa, ha dato forza di legge alle relative disposizioni, peraltro, in linea con il dato normativo previgente, in quanto anche la legge regionale n. 7 del 1999, in materia delle emissioni odorigene aveva un Allegato tecnico contenente le disposizioni attraverso le quali definire i valori soglia destinati ad informare l'azione amministrativa.

La stessa legge, all'articolo 1, comma 2, demandava alla Giunta regionale la possibilità di modificare i contenuti dell'Allegato, senza che lo Stato avesse mai sollevato alcuna contestazione. Tale circostanza, è *notoriamente ininfluyente sull'attuale possibilità dello Stato di agire per rilevare, ora, i vizi della nuova disposizione legislativa che reitera violazioni già presenti in fonti legislative regionali previgenti e mai impugnate.*

Perciò la forza di legge intrinseca dell'Allegato e la previsione in forza della quale se ne consente l'aggiornamento non può avere altro significato che quello dell'attribuzione alla Giunta regionale della potestà di innovare il dato legislativo, dando sostanza alla funzione tipicamente propria dei fenomeni di delegificazione, senza il rispetto di quanto previsto ed indicato dalla normativa interposta, statuto fonte sovraordinata, a cui consegue pertanto la violazione dell'articolo 123 Costituzione

SENTENZA N. 178

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettere a), b), c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché l'Allegato tecnico della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 settembre 2018, depositato in cancelleria il 26 settembre 2018 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato il 26 settembre 2018 (reg. ric. n. 66 del 2018), ha impugnato gli artt. 1, comma 2, lettere a), b), c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché l'intero Allegato tecnico della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene).

2.– Le disposizioni della legge regionale impugnata sono volte a evitare, prevenire e ridurre l'impatto olfattivo derivante dalle emissioni in atmosfera legate alle attività antropiche (art. 1, comma 1). Esse sostituiscono la disciplina previgente nel territorio di riferimento, contenuta nella legge della Regione Puglia 22 gennaio 1999, n. 7 (Disciplina delle emissioni odorifere delle aziende. Emissioni derivanti da sansifici. Emissioni nelle aree a elevato rischio di crisi ambientale), ora abrogata (art. 8).

3.– Giova premettere che la disciplina dettata dalla legge reg. Puglia n. 32 del 2018, in caso di presenza di sorgenti odorigene significative, è destinata a trovare applicazione, in primo luogo, in relazione alle installazioni e agli stabilimenti (art. 1, comma 2, lettera f), sottoposti, in tema di emissioni atmosferiche, all'autorizzazione prevista dall'art. 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (da ora in avanti: cod. ambiente).

La disciplina regionale, per quel che qui immediatamente interessa, risulta altresì estesa alle installazioni (e alle relative modifiche sostanziali) soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), sia di competenza statale, sia di pertinenza regionale, in ragione di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, lettere a) e b); ancora, ai progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale o a valutazione di impatto ambientale (VIA), alle relative modifiche sostanziali o alle estensioni dei progetti in questione, anche in questo caso indipendentemente dalla competenza regionale o statale a rendere il relativo titolo (art. 1, comma 2, lettere c) e d).

4.– Il riferimento all'art. 1, comma 2, lettere a), b), c) e d), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 assume un significato decisivo nella corretta delimitazione dell'oggetto del ricorso che interessa. Consente, infatti, di suddividere le censure prospettate dal ricorrente in tre diversi gruppi.

4.1.– In particolare, i primi due gruppi hanno ad oggetto la struttura portante della legge regionale in esame: in entrambi i casi il Presidente del Consiglio dei ministri contesta, infatti, gli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 9 della legge regionale impugnata, nonché l'intero Allegato tecnico ad essa.

Entrambi i gruppi di censure, inoltre, risultano ancorati alla addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione perché in asserito contrasto con alcune disposizioni del cod. ambiente; queste ultime, tuttavia, non coincidenti.

Con riguardo ai parametri interposti, infatti, muta la visuale di riferimento dei relativi motivi di impugnazione.

4.1.1.– Nel primo gruppo di censure, le disposizioni impugnate sono contestate dal ricorrente perché se ne prevede l'applicabilità anche alle installazioni soggette ad AIA, comprese quelle di competenza statale: in questo senso appare decisiva l'inclusione, tra le disposizioni oggetto di impugnazione, anche delle previsioni contenute nelle lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, che prevedono siffatta estensione. Ed in coerenza, a sostegno dell'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., viene prospettato il contrasto delle norme regionali impugnate con alcune disposizioni del cod. ambiente relative, per l'appunto, alla disciplina dell'AIA.

Giova altresì rimarcare che in questo specifico contesto risulta allocata, nel corpo del ricorso, altra specifica censura, rivolta alle medesime disposizioni ma ancorata all'addotta violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevolezza della relativa disciplina.

4.1.2.– Nel secondo gruppo di censure, le stesse norme regionali (artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché dell'Allegato tecnico) sono censurate perché ne è prevista l'applicabilità anche ai progetti soggetti a

VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, come reso evidente dall'immediato riferimento (anche) alle lettere c) e d) del medesimo comma 2 dell'art. 1, nonché ai parametri interposti a tal fine evocati, sempre interni al cod. ambiente, ma immediatamente afferenti, per l'appunto, alla disciplina riguardante la VIA.

4.1.3.– Il terzo gruppo di censure riguarda singole disposizioni della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, non necessariamente collegate alla normativa statale dettata in materia di AIA e di VIA.

In particolare, seguendo l'ordine di prospettazione del ricorso, viene contestato il solo comma 5 dell'art. 3, che il ricorrente ritiene in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si censura, infine, l'art. 6 della legge regionale impugnata, prospettandone l'illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 123 e 117, sesto comma, Cost.

5.– Sia la descrizione delle censure che lo scrutinio delle singole questioni da rendere alla luce delle difese della resistente impongono una preliminare descrizione del quadro normativo di riferimento all'interno del quale le disposizioni regionali impugnate sono destinate ad operare.

5.1.– Sotto questo profilo non può non sottolinearsi, in premessa, che la legislazione statale, mentre disciplina in termini organici il tema dell'incidenza inquinante delle emissioni in atmosfera (in particolare, Titolo I della Parte V cod. ambiente), ancora oggi (malgrado ciò che si dirà di qui a poco in ordine alla innovazione apportata dall'introduzione dell'art. 272-bis nel cod. ambiente) non prende in considerazione, con previsioni di sistema, il tema degli impatti olfattivi determinati dalle emissioni derivanti da attività antropiche.

5.2.– Siffatta carenza sistemica non ha tuttavia impedito alla prassi amministrativa di dare comunque rilievo all'impatto ambientale da ascrivere alle emissioni odorigene derivanti dalle attività produttive, muovendo dall'ampia nozione di inquinamento atmosferico contenuta nell'art. 268 cod. ambiente.

Non raramente, infatti, le amministrazioni competenti hanno inserito, all'interno delle autorizzazioni ex art. 269 cod. ambiente, anche in occasione dei titoli abilitativi legati a iniziative produttive maggiormente impattanti sotto questo profilo, oneri di monitoraggio e prescrizioni limitative volte a prevenire o ridurre il portato delle possibili emissioni maleodoranti. Scelte, queste ultime, in linea di principio asseverate dalla giurisprudenza amministrativa malgrado l'assenza di una disciplina organica di riferimento, rinvenibile anche nella normativa di matrice unionale.

5.3.– Tale carenza normativa, per altro verso, ha permesso un margine d'azione, nel settore in esame, alle Regioni, le quali, per lo più tramite regolamenti o altri atti amministrativi generali (in genere assunti nella forma delle delibere di Giunta), hanno provveduto a disciplinare la materia, dettando linee guida riferite ai valori di emissione, metodi di monitoraggio, nonché ulteriori incumbenti a completamento della documentazione di supporto delle relative istanze, destinati ad integrare l'azione amministrativa di riferimento.

Sotto questo profilo, va in particolare rimarcato che la Regione Puglia è stata tra le prime ad attivarsi in tal senso, scegliendo, peraltro, di disciplinare la materia con legge (la già citata legge reg. Puglia n. 7 del 1999, nel tempo più volte modificata e oggi sostituita dalle disposizioni impugnate).

5.4.– Come anticipato, il silenzio della normativa nazionale sul tema in esame è stato interrotto con l'introduzione, all'interno del Titolo I della Parte V cod. ambiente, dell'art. 272-bis, ad opera

dell'art. 1, comma 1, lettera f), n. 8, del decreto legislativo 15 novembre 2017, n. 183, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 agosto 2016, n. 170».

5.4.1.– Con l'obiettivo, reso esplicito dai relativi lavori preparatori, di razionalizzare «una serie di poteri già previsti dalle rispettive leggi regionali», il menzionato art. 272-bis dispone che la «normativa regionale o le autorizzazioni possono prevedere misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al presente titolo». Prevede, ancora, che tali misure, tra l'altro, possono «[...] includere [...] a) valori limite di emissione [...]; b) prescrizioni impiantistiche e gestionali e criteri localizzativi per impianti e per attività aventi un potenziale impatto odorigeno [...]; c) procedure volte a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, criteri localizzativi in funzione della presenza di ricettori sensibili nell'intorno dello stabilimento; d) criteri e procedure volti a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena [...]; e) specifiche portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena espresse in unità odorimetriche (ouE/m³ o ouE/s) per le fonti di emissioni odorigene dello stabilimento».

L'art. 272-bis, comma 2, dispone, inoltre, che il «Coordinamento» previsto dall'art. 20 del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa) possa elaborare indirizzi in relazione alle misure previste dal medesimo articolo. Si prevede, altresì, che attraverso «l'integrazione dell'allegato I alla Parte Quinta, con le modalità previste dall'articolo 281, comma 6», possano essere previsti, anche sulla base dei lavori del Coordinamento, valori limite e prescrizioni per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al Titolo I della Parte II cod. ambiente, «inclusa la definizione di metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti».

5.4.2.– All'evidenza, dunque, il legislatore statale non ha inteso introdurre una disciplina organica e complessiva dei profili inquinanti correlati alle emissioni odorigene, lasciando alle Regioni il compito di regolamentare il settore, ma si è riservato la possibilità, con le modalità previste dal comma 2 del citato art. 272-bis, di introdurre valori limite e prescrizioni generali destinate a valere per l'intero territorio nazionale in modo uniforme.

5.5.– La normativa regionale impugnata si inserisce all'interno della cornice normativa descritta in precedenza, oggi meglio definita dal tenore dell'art. 272-bis del cod. ambiente.

5.5.1.– Per quanto emerge dai rispettivi lavori preparatori, la disciplina regionale censurata dal ricorrente muove dall'esigenza di modificare il previgente dato normativo, offerto dalla citata legge n. 7 del 1999, aggiornandone il campo di applicazione, garantendo uniformità alle attività di monitoraggio, definendo in modo più puntuale le attività ascritte all'Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente (ARPA) Puglia e infine modificando l'Allegato tecnico cui già nel corpo della legge previgente era assegnato il compito di contenere le specifiche attraverso le quali pervenire alla determinazione dei valori di accettabilità dell'impatto olfattivo da prescrivere all'interno dei relativi titoli abilitativi.

5.5.2.– Come anticipato, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 contiene le indicazioni finalistiche del relativo intervento, mentre il comma 2 dello stesso articolo, in linea peraltro con quanto previsto dalla previgente disciplina (art. 1-bis della legge regionale n. 7 del 1999), estende il campo di applicabilità delle disposizioni in esame anche oltre i limiti del Titolo I

della Parte V cod. ambiente: oltre agli stabilimenti soggetti all'autorizzazione di cui all'art. 269 cod. ambiente (richiamato dalla lettera f del comma 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata) viene fatto riferimento espresso, tra l'altro, alle installazioni (e alle modifiche alle installazioni) soggette ad AIA, e ai progetti sottoposti a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA (lettere a, b, c e d).

L'elenco delle definizioni è contenuto nell'art. 2, rimasto estraneo alle censure del ricorrente, al pari dell'art. 8 (che, come già evidenziato, dispone l'abrogazione della previgente legge n. 7 del 1999).

5.5.3.– Il cuore della normativa in questione è collocato nell'art. 3.

Laddove si sia in presenza di sorgenti odorigene significative – tali dovendosi ritenere quelle che ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera g), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, hanno una «portata di odore» o «una concentrazione di odore» maggiore o uguale ai valori soglia determinati mediante olfattometria dinamica, «applicando la norma UNI EN 13725:2004» (di cui all'Allegato tecnico, punto 3, capoverso 2) – il citato art. 3, comma 1, impone al gestore o al proponente l'onere di allegare, all'atto della presentazione dell'istanza all'autorità competente «la documentazione relativa alla individuazione delle sorgenti odorigene significative, alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative, comprensiva della determinazione della concentrazione di odore e della portata di odore e della determinazione della concentrazione delle singole sostanze, odoranti o traccianti anche non odoranti, e alla stima dell'impatto olfattivo delle emissioni, redatta secondo le indicazioni di cui all'allegato annesso alle presenti disposizioni».

5.5.4.– Secondo quanto previsto dal comma 4 del medesimo art. 3, nell'ambito della relativa istruttoria prevista dalla normativa vigente, l'autorità competente, anche, avvalendosi del supporto tecnico di ARPA Puglia, è tenuta a valutare la documentazione presentata; a verificare, anche sulla base delle migliori tecniche disponibili, l'adeguatezza degli accorgimenti tecnici e gestionali proposti dal gestore al fine di garantire il contenimento delle emissioni odorigene, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e della presenza di potenziali recettori sensibili; ad individuare i valori limite di emissione che devono essere rispettati al fine di contenere entro i valori di accettabilità l'impatto olfattivo prodotto dalle emissioni odorigene; a formulare le eventuali prescrizioni tecniche e gestionali, definendone la relativa tempistica, per il contenimento delle emissioni odorigene sia in condizioni di normale attività sia in condizioni diverse dal normale esercizio; a definire le misure e le modalità e le frequenze di monitoraggio delle emissioni odorigene.

5.5.5.– Il comma 5 del citato art. 3 estende alla violazione delle prescrizioni impartite e dei valori limite contenuti nei provvedimenti, resi in applicazione delle relative disposizioni di legge, il sistema sanzionatorio previsto dalle norme di settore.

I successivi artt. 4 e 5 definiscono i compiti ascritti sul tema ad ARPA Puglia con riferimento all'attività di controllo delle prescrizioni contenute nei relativi titoli abilitativi e, rispettivamente, in ordine alle modalità attraverso le quali vanno gestite le segnalazioni di disturbo olfattivo; l'art. 7 disciplina il regime transitorio, mentre l'art. 9 attiene agli adempimenti consequenziali in capo alle amministrazioni interessate.

5.5.6.– Costituisce parte integrante della legge regionale in esame un Allegato tecnico, all'interno del quale si rinvengono le indicazioni tecniche funzionali alla determinazione delle emissioni odorigene, alla stima previsionale dell'impatto olfattivo e alla determinazione dell'impatto olfattivo o dell'esposizione olfattiva. Tra queste, assumono un rilievo fondamentale le previsioni afferenti ai valori di accettabilità dell'impatto olfattivo, fissati in funzione delle classi di sensibilità dei ricettori,

punto di riferimento dei valori limite e delle prescrizioni da riportare nel provvedimento abilitativo (punti 19 e 20 dell'Allegato).

5.5.7.– Infine, l'art. 6 della legge regionale impugnata prevede le modalità attraverso le quali è demandata alla Giunta regionale la possibilità di aggiornare il citato Allegato tecnico.

6.– Tanto premesso, può ora procedersi alla disamina delle singole questioni prospettate dal ricorso, prendendo le mosse da quelle concernenti l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. per contrasto con la disciplina dettata dal cod. ambiente in tema di AIA.

6.1.– Il ricorrente evidenzia che gli artt. 3, 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 definiscono la procedura per la valutazione dell'accettabilità degli impatti olfattivi mentre l'Allegato tecnico stabilisce e dettaglia i metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti, nonché i criteri di valutazione degli stessi sul territorio. Ciò sul presupposto di una competenza legislativa che troverebbe riferimento nel citato art. 272-bis cod. ambiente.

6.1.1.– Ciò posto, ad avviso del ricorrente la possibilità di estendere l'applicabilità del citato art. 272-bis cod. ambiente alle installazioni soggette ad AIA, espressamente considerate dalla normativa regionale censurata in ragione di quanto dettato dall'art. 1, comma 2, lettere a) e b), sarebbe tuttavia esclusa dal tenore dell'art. 267, comma 3, cod. ambiente; disposizione, quest'ultima, in forza della quale, per le dette installazioni, la disciplina di riferimento è quella offerta dal Titolo III-bis della Parte II del medesimo codice.

6.1.2.– Osserva, ancora, il ricorrente che ai sensi dell'art. 271, comma 3, cod. ambiente è riconosciuta alle Regioni la facoltà di adottare con legge «appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati», ma solo per le attività scarsamente rilevanti di cui al comma 1 dell'art. 272 dello stesso cod. ambiente, ovvero le attività per le quali non è previsto il rilascio di una autorizzazione alle emissioni. Per le attività soggette ad autorizzazione, invece, è necessario che ciò avvenga attraverso i piani e i programmi previsti dal d.lgs. n. 155 del 2010: il comma 4 del medesimo art. 271 cod. ambiente prevede, infatti, che «[i] piani e i programmi di qualità dell'aria previsti dal decreto legislativo 31 agosto 2010, n. 155 possono stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni più restrittivi di quelli contenuti negli Allegati I, II e III e V alla parte quinta del presente decreto, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio, purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria».

6.1.3.– Le disposizioni impuginate sarebbero in contrasto, ancora, con gli artt. 7, commi 4, 4-bis, 5 e 7 cod. ambiente, in quanto disciplinano procedure e attività che spettano allo Stato in materia di AIA, poiché relative agli impianti di cui all'Allegato XII alla Parte II, eccedendo il potere legislativo riconosciuto alle Regioni dal comma 7 dell'art. 7 del citato codice.

6.1.4.– Avuto riguardo, poi, al quadro normativo dettato dal Titolo III-bis della Parte II cod. ambiente in materia di AIA, il ricorrente evidenzia che le citate disposizioni della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 devono ritenersi in contrasto: a) con l'art. 29-ter cod. ambiente, in quanto la legge regionale prevede all'art. 3, per la presentazione delle istanze di AIA di competenza statale, l'obbligo di produrre, nell'ambito dell'istanza, ulteriore documentazione e informazioni rispetto a quanto previsto dalla normativa statale; b) con il successivo art. 29-septies, perché la legge regionale non solo non si configura come uno «strumento di programmazione o di pianificazione», ma non considera, inoltre, «tutte le sorgenti emmissive coinvolte», in quanto le emissioni odorigene sono riconducibili anche ad altri fonti emmissive non considerate dalle disposizioni qui censurate (quali traffico e riscaldamento civile), non individua chiaramente quali sono le norme di qualità

ambientale per cui è necessario attuare le prescrizioni in materia di emissioni odorigene, né, infine, prevede che le prescrizioni da dettare per i singoli impianti in sede di autorizzazione siano richieste dalla Regione in sede di conferenza di servizi, ma piuttosto dispone che le stesse vengano inserite d'ufficio nell'autorizzazione integrata ambientale; c) con l'art. 29-sexies, comma 3, cod. ambiente, perché non introducono l'obbligo di rispettare «valori limite di emissione» nel territorio, ma impongono l'adozione di specifiche misure di monitoraggio, costruttive e di gestione.

6.1.5.– Il ricorrente, all'interno del gruppo di censure rivolte all'insieme di norme che costituiscono la struttura portante della legge regionale impugnata (artt. 3, 4, 5, 6, 7, 9 e l'Allegato tecnico), viste, tuttavia, sempre nell'ottica dell'affermato contrasto con la disciplina statale prevista in materia di AIA, adduce, altresì, l'irragionevolezza della disciplina impugnata ai sensi dell'art. 3 Cost., letto in stretta correlazione con il disposto di cui al già evocato art. 29-septies cod. ambiente.

6.2.– La difesa della Regione resistente, con riguardo a siffatto gruppo di questioni, in via pregiudiziale ha eccepito l'inammissibilità in parte qua del ricorso, per la genericità dell'assunto che le sostiene.

6.2.1.– L'eccezione è infondata.

Lo snodo decisivo dell'impugnazione rivolta al primo gruppo di norme contestate con il ricorso va rinvenuto nella disposta estensione della disciplina prevista dalla legge reg. Puglia n. 32 del 2018 alle installazioni soggette ad AIA.

In questo senso, assume valenza fondamentale l'impugnazione delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 2, lettere a) e b), che tale estensione prevedono; di contro, l'ulteriore insieme delle norme regionali attinte dall'impugnazione, che rappresentano il cuore della disciplina regionale contestata con il ricorso, risultano evocate, quantomeno in prima battuta, sostanzialmente per ribadire la ragione di contrasto posta fondamentalmente a sostegno delle questioni in esame.

In altre parole, non se ne denuncia l'illegittimità costituzionale in sé, ma solo in vista della disposta estensione alle installazioni soggette ad AIA.

6.2.2.– Così letto, il ricorso non soffre della genericità eccepita dalla difesa della resistente.

Le norme impugnate (art. 1, comma 2, lettere a) e b), della legge regionale in esame), essenziali nell'ottica perseguita dal ricorrente, risultano, infatti, puntualmente indicate e altrettanto compiutamente scrutinate sul piano argomentativo quanto alle ragioni di addotta illegittimità costituzionale (la conflittualità con l'art. 267, comma 3, cod. ambiente), avuto riguardo, in particolare, alla lamentata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.2.3.– Né rileva che il contenuto dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), di fatto reiteri, anche in parte qua, quello in origine previsto dall'art. 1-bis della legge reg. Puglia n. 7 del 1999, introdotto nell'impianto della citata legge regionale in forza di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 7, come modificata e integrata dalla legge regionale 14 giugno 2007, n. 17) ed ora abrogato dall'art. 8 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, non osta all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile

ai giudizi in via principale e che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 60 e n. 41 del 2017).

6.3.– Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riguardo all'addotto contrasto delle dette disposizioni regionali con l'art. 267, comma 3, cod. ambiente.

6.3.1.– Come già evidenziato, la normativa regionale contestata dal ricorrente è espressamente estesa anche alle installazioni soggette ad AIA, sia di competenza statale sia di pertinenza regionale, secondo la ripartizione prevista dall'art. 7, commi 4-bis e 4-ter, cod. ambiente.

L'art. 1, comma 2, lettere a) e b), nel concorrere a definire l'ambito di applicazione della legge regionale sottoposta allo scrutinio di questa Corte, fa, infatti, indifferente riferimento agli Allegati VIII (che individua le installazioni soggette ad AIA) e XII (che tra quelle descritte all'interno del citato Allegato VIII, seleziona le installazioni di competenza statale) alla Parte II cod. ambiente.

La relativa disciplina, dunque, finisce per sovrapporsi a quella dettata dal cod. ambiente, in un ambito certamente ascritto alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, pertanto, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Riserva, questa, che nella materia in esame diviene ancora più rigorosa laddove le installazioni interessate siano assoggettate ad AIA di competenza statale (sentenza n. 141 del 2014), rispetto alle quali non sono operativi gli spazi di azione riconosciuti alle Regioni dallo stesso cod. ambiente, delimitati nei termini definiti dall'art. 7, comma 7, del citato codice.

6.3.2.– La difesa della Regione resistente, nel contrastare l'addotto difetto di competenza, per un verso evoca il tenore dell'art. 272-bis cod. ambiente, per altro verso evidenzia che le norme impuginate si legano comunque a titoli di competenza legislativa regionale concorrente (quali il governo del territorio e la tutela della salute) ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. tali da legittimare interventi normativi che siano in grado di elevare il livello di tutela ambientale garantito dalla disciplina statale di riferimento.

6.3.3.– Va tuttavia rimarcato che l'art. 272-bis risulta posto all'interno del Titolo I della Parte V cod. ambiente, facendo peraltro esplicito riferimento (comma 1), nel perimetrare il relativo ambito di applicazione, agli stabilimenti soggetti al detto Titolo (art. 267, comma 1). Stabilimenti, questi, rispetto ai quali, per espressa indicazione del comma 3 dell'art. 267 cod. ambiente, resta estranea la disciplina dettata dal Titolo I: laddove ricompresi tra le installazioni soggette ad AIA, tali stabilimenti sono infatti soggetti unicamente alla disciplina prevista dal Titolo III-bis della Parte II del medesimo codice.

L'autorizzazione ex art. 269 cod. ambiente, al cui ambito va ricondotta quella regolamentata dalla normativa regionale impugnata, risulta assorbita in quella unitariamente resa ai sensi dell'art. 29-sexies dello stesso codice; titolo il quale, a sua volta, come previsto dal comma 3 dell'articolo citato da ultimo, dovrà anche includere i valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti rilasciate nell'atmosfera.

Se dunque, come non sembra in discussione, l'art. 272-bis cod. ambiente permette al legislatore regionale di incrementare, nell'ambito delle sue competenze, lo standard di tutela ambientale, per altro verso l'art. 1, comma 2, lettere a) e b), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, estendendone l'applicabilità anche alle installazioni soggette ad AIA, si pone in immediato e insanabile contrasto con la scelta del legislatore statale, espressa dall'art. 267, comma 3, del medesimo codice, in forza

della quale la disciplina dettata in materia di riduzione delle emissioni in atmosfera (all'interno della quale risulta ricondotta quella afferente le emissioni odorigene prevista dal citato art. 272 -bis) non deve trovare applicazione per le installazioni soggette ad AIA, sottoposte unicamente alle previsioni contenute nel Titolo III-bis della Parte II cod. ambiente.

Tale deviazione dallo specifico perimetro d'azione consentito, con l'art. 272-bis cod. ambiente, alla competenza normativa regionale concreta l'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.3.4.– Né vale evidenziare, in senso contrario, che la disciplina regionale impugnata trova fondamento in titoli di competenza legislativa concorrente e che la lesione prospettata nel ricorso deve escludersi perché la legge regionale in contestazione realizza gli standard di tutela garantiti dalla normativa statale di riferimento.

Vero è che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'ambiente viene «a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata» pur sempre «nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenze n. 198 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, inoltre, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007); tuttavia la valutazione intorno alla «previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva». (sentenza n. 147 del 2019)

In relazione al campo di azione garantito alle Regioni in materia di «emissioni odorigene», il dato normativo di riferimento, che definisce anche i confini di legittimità del relativo intervento, è offerto dall'art. 272-bis cod. ambiente: lo spazio di intervento consentito alle Regioni, in coerenza, va ristretto all'interno del perimetro di operatività tracciato dalla norma statale, con conseguente applicazione delle relative regole di esclusione, prima tra tutte quella tracciata dall'art. 267, comma 3, del medesimo codice.

Se dunque la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non esclude aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, destinati ad integrare il dato normativo nazionale, soprattutto quando assentiti da quest'ultimo, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale (sentenza n.147 del 2019).

6.4.– La fondatezza della questione prospettata in riferimento all'art. 1, comma 2, lettere a) e b), e l'ablazione che ne consegue, assorbono la disamina degli ulteriori profili di illegittimità costituzionale adottati dalla ricorrente con riferimento al primo gruppo di questioni, compreso anche quello relativo all'art. 3 Cost.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, ancora, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettere c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché dell'Allegato tecnico della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 7-bis, comma 8, 19, 22 e 23 cod. ambiente.

7.1.– Ad avviso del ricorrente, tramite le citate disposizioni vengono introdotte, in una materia di esclusiva competenza legislativa statale, ulteriori contenuti ai fini della presentazione delle istanze per la VIA nonché per la verifica di assoggettabilità a VIA, diversi da quelli prescritti dalle citate norme statali.

In particolare, secondo il ricorrente, i contenuti richiesti dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, ai fini del controllo delle emissioni delle sostanze odorigene, non sono previsti dall'art. 19 cod. ambiente e dall'Allegato IV-bis alla Parte II del medesimo codice per lo studio preliminare ambientale redatto dal proponente; né, ancora, coincidono con quelli sanciti dal successivo art. 22, in uno all'Allegato VII alla Parte II del detto codice, avuto riguardo allo studio di impatto ambientale predisposto sempre dal proponente.

In questa ottica le citate disposizioni regionali esonderebbero dagli argini della competenza normativa, riconosciuta alle Regioni ed alle Province autonome, nei limiti di quanto previsto dall'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente. Di qui, sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'illegittimità della norma regionale impugnata, che non sarebbe riconducibile ad alcuna delle finalità in vista delle quali il legislatore statale ha riconosciuto un margine di intervento alle Regioni nella materia qui considerata.

7.2.– La difesa della resistente, anche con riferimento a tale gruppo di censure, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per la genericità delle argomentazioni addotte.

7.2.1.– L'eccezione non è fondata.

Infatti, nel ricorso viene dato puntuale risalto all'art. 1, comma 2, lettere c) e d), della legge regionale impugnata (che dettano l'estensione della relativa disciplina regionale ai progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a VAS e a VAS), cui viene giustapposto, con altrettanto adeguata argomentazione, il riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 3 della stessa legge (che descrivono il contenuto degli oneri di documentazione e allegazione posti a carico del proponente e dispongono altresì l'onere di autocertificazione gravante su quest'ultimo in caso di insussistenza di sorgenti). Disposizioni queste cui viene contrapposto in primo luogo il limite fissato dall'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente, quanto agli spazi di intervento normativo riconosciuti alle Regioni in materia di VIA, nonché altre norme del medesimo codice dedicate a questo tema, al fine di sottolineare al meglio le ragioni di conflitto con la disciplina sostanziale poste a fondamento dell'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost..

In questa ottica, finisce per non assumere rilievo il silenzio serbato dal ricorso quanto alle altre disposizioni della legge regionale in esame, diverse da quelle contenute nel citato art. 3, che pure risultano fatte oggetto, quantomeno sul piano della mera indicazione nominale, delle censure esposte in riferimento al gruppo di questioni in oggetto. E ciò sia perché l'accoglimento della questione riferita all'art. 1, comma 2, lettere c) e d), avrebbe comunque un valore assorbente, al pari di quanto già evidenziato in relazione alle medesime disposizioni scrutinate sotto il versante del rispetto delle disposizioni statali in tema di AIA, sia perché l'ablazione dell'art. 3, commi 1 e 2, porterebbe a travolgere in via consequenziale anche le altre disposizioni impuginate, per la omogeneità che ne lega i rispettivi contenuti, tale da privare di rilievo l'assenza di argomentazione sul punto.

7.3.– Nel merito, le censure prospettate dal ricorrente non colgono nel segno.

7.3.1.– Questa Corte ha recentemente affermato che la normativa in tema di VIA rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone

sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018). La Corte ha altresì precisato che l'art. 7-bis cod. ambiente, evocato dal ricorrente, costituisce uno degli snodi fondamentali della riforma apportata dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114); tale disposizione, infatti, rientra tra quelle «che – in attuazione degli obiettivi [...] di “semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale” e di “rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale” – determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema». L'unitarietà e l'allocatione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, «ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018).

Il legislatore statale ha dunque riservato a se stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, definendo le modalità attraverso le quali fissare un equilibrio fra gli interessi e i diversi valori coinvolti. In particolare, come detto, la disciplina della VIA è mossa dalla necessità di affiancare alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti: esigenze che sarebbero frustrate da interventi regionali che, incidendo sul relativo procedimento, finiscano per appesantirne il portato, in aperta contraddizione con le scelte del legislatore statale.

In questa cornice non è casuale, a tale riguardo, che l'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente, pur riconoscendo uno spazio di intervento alle Regioni e Province autonome, ne definisca tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati. Gli enti regionali, infatti, possono disciplinare, «con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», stabilendo «regole particolari ed ulteriori» solo e soltanto «per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione [...] dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie» (sentenza n. 198 del 2018).

Fuori da questi ambiti, sarebbe dunque preclusa alle Regioni, quale che sia la competenza che le adducano, la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale.

7.3.2.– Ciò precisato, ad avviso del ricorrente, le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, imponendo al proponente di allegare all'istanza rivolta all'autorità competente la documentazione relativa alla individuazione e alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene coinvolte nel progetto in uno alla stima del relativo impatto ambientale, influirebbero, alterandone il portato, sulle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 19 cod. ambiente) o di VIA (artt. 21 e 22 cod. ambiente).

Imporrebbero, infatti, un ulteriore aggravio sia per il proponente che per l'amministrazione, chiamata verificare il contenuto di tali atti integrativi. Analogo giudizio è espresso con riferimento

all'autocertificazione, che il proponente/gestore deve rendere in caso di insussistenza di sorgenti odorigene significative.

7.3.3.– Siffatto assunto non è condivisibile.

Le norme censurate, infatti, non incidono sulla struttura del procedimento di verifica; non mettono in gioco il riparto di competenze tra Stato e Regioni; non alterano l'iter procedurale congegnato dalla legge nazionale; non influiscono sulla individuazione dei progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a VIA o assoggettati a VIA. In altre parole, non incidono sulla disciplina della VIA sul versante del relativo procedimento. Ne implementano, piuttosto, i contenuti sostanziali con indicazioni che il legislatore nazionale, in forza di quanto espressamente previsto dall'art. 272-bis cod. ambiente, ha specificatamente consentito alla competenza normativa regionale.

Da qui l'inconferenza del riferimento all'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

7.3.4.– Del resto, proprio le norme interposte evocate dal ricorrente a sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale contengono un richiamo aperto agli oneri che gravano sul proponente quanto al tema dell'impatto ambientale correlato alle possibili emissioni inquinanti legate al progetto da verificare. Richiamo che, quanto al contenuto sostanziale dei conseguenti adempimenti, non può che dipendere dal dato normativo di riferimento, in parte qua legato alla natura delle emissioni da considerare al fine.

In particolare, quanto allo studio preliminare ambientale predisposto dal proponente ex art. 19 cod. ambiente, in forza del quale l'autorità competente procederà alla verifica degli impatti ambientali del progetto ed il cui contenuto risulta determinato dall'Allegato IV-bis alla Parte II, del medesimo codice, la normativa statale prevede espressamente (art. 3 del citato Allegato) l'onere, per il proponente, di provvedere alla descrizione di tutti i probabili effetti rilevanti del progetto sull'ambiente, e tra questi anche quelli inerenti alle emissioni, oggi da aggiornare in relazione ai parametri afferenti quella di matrice odorigena.

Ancora, in tema di VIA, lo studio di impatto ambientale previsto dall'art. 22 cod. ambiente, da allegare alla relativa istanza ex art. 23, comma 1, lettera b), dello stesso codice, deve contenere, ai sensi del comma 3 dell'art. 22, tra le altre informazioni, la descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente (lettera b), quella inerente alle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente, compensare i probabili impatti ambientali significativi e negativi (lettera c), nonché il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto (lettera e). Ciò in linea, del resto, con i contenuti del detto studio, ulteriormente definiti dall'Allegato VII alla Parte II cod. ambiente, in forza del quale il proponente deve provvedere, tra l'altro, alla descrizione dei probabili impatti ambientali rilevanti del progetto proposto, dovuti, in particolare all'emissione di inquinanti (punto 5, lettera c); alla descrizione dei metodi di previsione utilizzati per individuare e valutare gli impatti ambientali significativi del progetto (punto 6); alla descrizione delle misure previste per evitare, prevenire, ridurre o, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi identificati del progetto e, ove pertinenti, delle eventuali disposizioni di monitoraggio (punto 7).

7.3.5.– All'evidenza, dunque, si tratta di incombenze rispetto alle quali si sovrappone il disposto delle norme regionali censurate, ma solo sul piano del contenuto delle relative informazioni da offrire all'autorità competente in ordine alla documentazione che permetta l'individuazione e la caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative nonché alla stima dell'impatto delle relative emissioni.

Il tutto senza incidere sulle connotazioni dei rispettivi procedimenti, a differenza di quanto sostenuto dalla difesa del ricorrente, in parte qua smentita dal tenore letterale dell'art. 3, comma 4, della legge regionale censurata; disposizione, questa, attraverso la quale vengono fatte salve le previsioni normative vigenti inerenti l'istruttoria tecnico amministrativa alla quale dovranno accedere le informazioni afferenti il tema delle potenziali emissioni odorigene.

Di qui la non fondatezza delle questioni in oggetto.

8.– Il ricorrente ha anche impugnato l'art. 3, comma 5, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), in riferimento all'art. 279 cod. ambiente.

8.1.– La disposizione censurata prevede che la «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimento, anche in esito alle attività di cui al comma 2, determina l'applicabilità del sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore».

Il ricorrente – dopo aver premesso che la previsione appare sommariamente formulata, in quanto il comma 2 richiamato non prevede attività in senso stretto, se non «dichiarative» – ritiene che la disposizione impugnata, nel riferirsi al «sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore» abbia inteso richiamarsi alla disciplina statale e dunque all'art. 279 cod. ambiente, che definisce le sanzioni penali e amministrative previste per le violazioni nel campo delle emissioni in atmosfera.

In ragione di tanto, ad avviso del ricorrente, la norma censurata delinea surrettiziamente fattispecie incriminatrici nuove, consistenti nella «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimento», da punire, per l'appunto, con le sanzioni previste dal citato art. 279 cod. ambiente.

La previsione andrebbe dunque ad incidere sull'«ordinamento penale», materia riservata in via esclusiva al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

8.2.– Per quanto il riferimento all'art. 279 cod. ambiente non sia particolarmente dettagliato, il ricorso consente comunque di pervenire ad una puntuale ricostruzione del tenore della censura.

Non emergono, dunque, ragioni ostative alla disamina nel merito della questione; e, del resto, la stessa eccezione sollevata in parte qua dalla difesa della Regione non è stata in alcun modo argomentata.

8.3.– Nel merito, la questione non è fondata nei termini precisati di seguito.

8.3.1.– Seguendo il medesimo circuito interpretativo tracciato dal ricorso, occorre muovere dalla considerazione di fondo che informa la prospettazione del ricorrente, in forza della quale le emissioni odorigene si inquadrano all'interno dei fenomeni di inquinamento atmosferico di cui alla Parte V cod. ambiente, come del resto oggi confermato dalla specifica collocazione dell'art. 272-bis.

Di qui la correlazione alla disciplina sanzionatoria prevista da tale cornice normativa, identificata dal ricorrente nel disposto dell'art. 279 cod. ambiente.

8.3.2.– Tale articolo, composto da più commi, descrive un complesso quadro sanzionatorio: prende in considerazione condotte diverse e prevede sia illeciti amministrativi, sia reati contravvenzionali.

Il ricorso, come anticipato, reca un riferimento all'art. 279 cod. ambiente non altrimenti dettagliato: a tale apparente indeterminazione può tuttavia ovviarsi, per un verso, considerando il tenore della censura, prospettata in ragione della ritenuta violazione della lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost.; per altro verso, dando rilievo al contenuto della norma censurata, che pone un esplicito riferimento alle sole condotte legate alle violazioni «delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nei provvedimenti».

8.3.3.– Ciò impone, in linea con la prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, di restringere il campo del richiamo operato dalla norma censurata alla sola fattispecie prevista dal comma 2 dell'evocato art. 279 cod. ambiente. Disposizione, questa, che, per l'appunto, punisce con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 10.000 euro chi, nell'esercizio di uno stabilimento, «viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271».

8.3.4.– Sempre muovendo dal parametro costituzionale evocato, il campo di indagine (afferente al richiamo che la disposizione censurata opera alla detta norma statale) si riduce ulteriormente alle sole condotte che si sostanziano nella violazione dei valori limite previsti nelle autorizzazioni. L'art. 279, comma 2, cod. ambiente, attualmente, non sanziona più penalmente la violazione delle prescrizioni impartite dal titolo abilitativo reso ai sensi dell'art. 269 dello stesso codice: in forza delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera o), numeri 2) e 3), del d.lgs. n. 183 del 2017, infatti, la violazione delle citate prescrizioni non è più sanzionata penalmente, ma dà luogo all'illecito amministrativo previsto dal nuovo comma 2-bis dello stesso art. 279.

La norma censurata, dunque, vista in una prospettiva esclusivamente penale, quale quella imposta dal parametro costituzionale evocato, assegna un rilievo essenziale alla presenza di un atto amministrativo che abbia recepito le relative indicazioni quanto ai valori limite previsti dalla stessa disciplina regionale. Ciò a differenza della disposizione statale cui si richiama implicitamente, secondo l'impostazione sottesa al ricorso. L'art. 279, comma 2, cod. ambiente contiene, infatti, un più ampio riferimento anche alla violazione dei valori limite emergenti «dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271» così da dare rilievo anche a condotte che sembrano prescindere dal contenuto o meglio dalla presenza stessa di un atto amministrativo abilitativo.

8.3.5.– Così ricostruiti sia il perimetro della censura sia, in via interpretativa, il tenore della disposizione censurata, letta attraverso il richiamo alla norma statale evocata a supporto della questione, la doglianza del ricorrente deve ritenersi infondata.

L'impugnazione del ricorrente, infatti, risulta rivolta nei confronti di una norma regionale che, così interpretata, richiama una disposizione statale nella parte in cui questa prevede sanzioni penali per la violazione di dati prescrittivi (i valori limite) definiti da uno specifico provvedimento amministrativo (l'autorizzazione riconducibile all'art. 269 cod. ambiente).

Secondo la giurisprudenza della Corte «la legislazione regionale – pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (a quest'ultimo riguardo, ex plurimis, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) – può, tuttavia, “concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali”; [...] ciò, particolarmente, quando la legge statale “subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali” (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2014).

Se dunque «resta preclusa al legislatore regionale una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste dalla legislazione statale (sentenza n. 387 del 2008; cfr. pure le sentenze n. 210 del 1972 e n. 104 del 1957)», per altro verso questa Corte ha ritenuto legittime norme regionali che si limitano «ad operare un mero rinvio a norme penali di matrice statale» (sentenza n. 295 del 2009).

Da qui l'infondatezza della censura rivolta alla norma oggetto di scrutinio, interpretata in termini coerenti al contenuto del ricorso.

9.– Il ricorrente ha infine addotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 per violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 44, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia), nonché dell'art. 117, sesto comma, Cost. in relazione agli artt. 7, comma 7, e 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

9.1.– La disposizione censurata prevede, al comma 1, che «[l]a Giunta regionale con propria deliberazione provvede all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni». Il successivo comma 2 dispone che la Giunta regionale «definisce nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività».

9.2.– Ad avviso del ricorrente, la norma regionale impugnata reca, all'evidenza, una ipotesi di delegificazione che, tuttavia, contrasta, sotto molteplici profili, con la disciplina contenuta nello statuto reg. Puglia; sotto altri profili, con alcune disposizioni del cod. ambiente in tema di AIA e di VIA.

9.2.1.– Sotto il primo versante, il ricorrente, dopo avere premesso che le norme degli statuti regionali condizionano la validità delle norme prodotte da una legge della medesima Regione, le quali non possono discostarsene, pena la violazione dell'art. 123 Cost., evidenzia che, in base all'art. 44, comma 1, secondo periodo, dello statuto reg. Puglia, la «legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione. Le materie oggetto di legislazione concorrente non possono essere delegificate».

La disposizione censurata si discosta, secondo il ricorrente, dalle sopra citate previsioni statutarie perché: a) affida la modifica dell'Allegato alla legge reg. Puglia n. 32 del 2018 a una deliberazione di Giunta, laddove lo statuto esige un regolamento, peraltro da approvare nel rispetto di specifiche prescrizioni procedurali (art. 44, comma 2, dello statuto reg. Puglia); b) risulta del tutto carente sotto il profilo della indicazione dei principi che dovrebbero guidare la Giunta nell'attività di delegificazione, non potendosi al riguardo considerare sufficiente la generica disciplina posta dal sopra richiamato art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018; c) utilizza lo strumento della delegificazione in violazione del divieto statutario per le materie di legislazione concorrente, strumento che, ancora più radicalmente, deve ritenersi precluso per quelle di legislazione esclusiva statale, nelle quali le Regioni operano nello spazio lasciato dallo stesso legislatore statale.

9.2.2.– Sotto altro profilo, ad avviso del ricorrente la fattispecie di delegificazione introdotta dalla normativa regionale in esame contrasta altresì con l'art. 117, sesto comma, Cost. nella misura in cui è diretta a delegificare previsioni espressamente destinate ad applicarsi ai procedimenti di AIA e VIA di competenza sia statale, sia regionale.

Muovendo dal dato certo in forza del quale la disciplina contenuta nell'Allegato di cui si discute ricade certamente nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art.

117, comma secondo, lettera s), Cost., deve altresì evidenziarsi, secondo il ricorrente, che, in forza dell'evocato parametro costituzionale, nelle materie di legislazione statale esclusiva le Regioni possono esercitare potestà regolamentare solo sulla base di una delega dello Stato.

Con riguardo alla disciplina relativa all'AIA, tale delega scaturisce dall'art. 7, comma 7, cod. ambiente che, tuttavia, si riferisce esclusivamente ai titoli di competenza legislativa regionale. In riferimento, poi, alla VIA, l'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente riconosce uno spazio d'intervento alle leggi e ai regolamenti regionali esclusivamente in riferimento alle procedure di propria competenza e per profili strettamente delimitati.

Di qui le ragioni di illegittimità costituzionale prospettate.

9.3.– La Regione ritiene infondate le censure rivolte all'art. 6 della legge regionale in esame.

Ad avviso della resistente, con particolare riguardo alle censure prospettate in riferimento all'art. 123 Cost., la disposizione impugnata non darebbe luogo ad alcuna delegificazione; prevede, piuttosto, l'aggiornamento di un contenuto meramente tecnico, quale quello descritto nell'Allegato, così da riportare l'atto in questione all'interno delle competenze espressamente proprie della Giunta Regionale.

Non rileva, inoltre, il mancato riferimento all'adozione di un regolamento, perché si prevede comunque la forma tipica dei provvedimenti normativi generali propria delle deliberazioni della Giunta, senza peraltro escludere aprioristicamente l'acquisizione del parere della commissione consiliare competente in materia, non incompatibile con i primi.

9.4.– La questione prospettata in riferimento all'art. 123 Cost. merita l'accoglimento.

9.4.1.– In primo luogo va smentita la tesi difensiva della Regione resistente in forza della quale nel caso non ci si troverebbe innanzi a una delegificazione.

La Regione Puglia, inglobando l'Allegato tecnico all'interno della disciplina legislativa ora posta allo scrutinio della Corte, ha dato forza di legge alle relative disposizioni. Ciò, peraltro, in linea con il dato normativo previgente, giacché anche la legge regionale n. 7 del 1999, che già regolava la materia delle emissioni odorigene nel territorio pugliese, annetteva, quale parte del relativo provvedimento legislativo, l'Allegato tecnico contenente le disposizioni attraverso le quali pervenire, in particolare, alla definizione dei valori soglia destinati ad informare l'azione amministrativa in materia.

Vero è che la stessa legge, all'art. 1, comma 2, demandava alla Giunta regionale la possibilità di modificare i contenuti del detto Allegato, senza che lo Stato avesse mai sollevato contestazione alcuna. Ma tale circostanza, come già evidenziato, è notoriamente influente sull'attuale possibilità dello Stato di agire per rilevare, ora, i vizi della nuova disposizione legislativa che reitera violazioni già presenti in fonti legislative regionali previgenti e mai impugnate.

Certa dunque la forza di legge ascritta all'Allegato, la previsione in forza della quale se ne consente l'aggiornamento non può avere altro significato che quello dell'attribuzione alla Giunta regionale della potestà di innovare il dato legislativo, dando sostanza alla funzione tipicamente propria dei fenomeni di delegificazione.

9.4.2.– Ciò posto, va rimarcato che lo statuto reg. Puglia, nel definire i tratti della potestà regolamentare della Giunta regionale (art. 44, commi 1, primo periodo, e 2), ha altresì dettato il

procedimento da seguire in caso di delegificazione, disponendo a tal fine che la stessa debba essere prevista da una legge, la quale individui le norme da delegificare e contenga i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione (art. 44, comma 1, secondo periodo); e ciò sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), così da evitare che tale ultima attività venga effettuata in bianco, lasciando di fatto l'intera disciplina di riferimento integralmente nelle mani della fonte secondaria.

9.4.3.– Lo statuto impone dunque, per una delegificazione conforme al suo dettato, la forma del regolamento, sottoposto al parere preventivo delle commissioni consiliari permanenti competenti per materia (implicitamente favorevole se non reso entro trenta giorni), così permettendo, per un verso il coinvolgimento dell'organo rappresentativo nell'attività di delegificazione, per altro verso, in ragione di quanto previsto dall'art. 53 dello stesso statuto, di sottoporre l'atto di delegificazione alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, prevista per le leggi e per i regolamenti e non per gli atti privi della forma regolamentare.

9.4.4.– Ciò precisato, le disposizioni censurate contenute nell'impugnato art. 6 si pongono in contrasto con lo statuto, dando corpo all'addotta violazione dell'art. 123 Cost.

Le disposizioni censurate, infatti, demandano alla Giunta il compito di aggiornare l'Allegato tecnico, rendendo dunque possibili modifiche allo stesso senza precisare le forme che dovrà assumere l'attività di delegificazione e dunque legittimando strumenti diversi da quello regolamentare.

Difettano, inoltre, della imprescindibile indicazione dei principi di massima chiamati a delimitare l'operato della Giunta nel procedere alla delegificazione, dovendosi escludere che gli stessi possano ricavarsi dalle indicazioni offerte dal comma 2 dell'impugnato art. 6: disposizione, questa, il cui contenuto, tanto criptico quanto generico, non consente di superare la doglianza del ricorrente in parte qua.

È appena il caso di ricordare che, secondo il costante orientamento di questa Corte, tracciato con continuità precedentemente e successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda Cost., lo statuto, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, dunque, se si pone in contrasto con la fonte statutaria interposta, viola l'art. 123 Cost. (sentenze n. 119 del 2006; n. 993 del 1988 e n. 48 del 1983).

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018 per violazione dell'art. 123 Cost.

9.5.– La fondatezza della questione sotto questo profilo, portando a una integrale ablazione della norma in questione, assorbe lo scrutinio sia dell'ulteriore censura prospettata dal Governo, sempre in riferimento alla ritenuta violazione dell'art. 123 Cost. (in relazione all'implicito limite statutario della potestà regolamentare regionale riferito alle materie di competenza esclusiva dello Stato), sia della questione prospettata in relazione all'art. 117, sesto comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettere c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e dell'Allegato tecnico della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e in relazione agli artt. 7-bis, comma 8, 19, 22 e 23 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e in relazione all'art. 279 del d.lgs. n. 152 del 2006, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Sentenza: 23 maggio 2019, n. 179

Materia: Governo del territorio, pianificazione, urbanistica

Parametri invocati: 117, secondo comma, lettera p), Cost e artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Consiglio di Stato

Oggetto: Articolo 5, comma 4, ultimo periodo, e 9, della legge della Regione Lombardia 28/11/2014, n. 31

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante "Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)", nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente per violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale.
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Con sentenza non definitiva il Consiglio di Stato, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, ultimo periodo, e comma 9, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione.

Il giudice rimettente deve decidere della legittimità della variante generale al piano di governo del territorio (PGT) adottata nel 2015 dal Comune di Brescia, e poi approvata, impugnata dai proprietari di alcuni immobili in quanto fortemente riduttiva delle possibilità edificatorie risultanti dalle precedenti previsioni urbanistiche, che invece il Comune avrebbe dovuto mantenere ferme ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014.

Il contenuto della suddetta disposizione disciplina la fase transitoria occorrente alla integrazione e all'adeguamento dei piani in vista della riduzione del consumo di suolo e prevede, all'ultimo periodo, che, fino a che tale adeguamento non sia completato, "sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente".

La Corte, ritenuta l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, ritiene invece la fondatezza delle questioni aventi a oggetto l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014.

La Corte premette che la legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 persegue innovative finalità generali, consistenti nell'orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse e nel prevedere consumo di suolo esclusivamente se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostri tecnicamente ed economicamente insostenibile.

Essa quindi, da un lato, riguarda le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall'altro, è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali.

In quest'ottica la legge regionale si distingue per aver definito il suolo come “bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico”.

La legge regionale quindi, nelle sue finalità generali, dimostra di inserirsi in un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale.

Nell'attuazione delle suddette finalità, l'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 fornisce le definizioni di consumo di suolo e di rigenerazione urbana, prevedendo, al comma 2, che il piano territoriale regionale (PTR) “precisa le modalità di determinazione e quantificazione degli indici che misurano il consumo di suolo, validi per tutto il territorio regionale, disaggrega i territori delle province e della città metropolitana in ambiti omogenei, in dipendenza dell'intensità del corrispondente processo urbanizzativo ed esprime i conseguenti criteri, indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo”.

In questo quadro normativo si inseriscono le norme oggetto di censura, che disciplinano la fase transitoria volta ad adeguare gli strumenti di pianificazione territoriale stabiliti dalla legislazione lombarda ai criteri previsti per il perseguimento delle suddette finalità.

Nel periodo occorrente alla integrazione dei contenuti del piano territoriale regionale (PTR) e al successivo adeguamento dei piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e dei piani di governo del territorio (PGT), l'art. 5, comma 4, nel testo originario censurato, dispone che “i comuni possono approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale”.

L'ultimo periodo di tale disposizione stabilisce che “fino a detto adeguamento sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente”.

Tale divieto di ius variandi in relazione ai contenuti edificatori del documento di piano viene in ogni caso scandito, dalla ricordata disposizione, fino alla conclusione del processo di adeguamento, anche se poi effettivamente declinato secondo due diverse scadenze temporali: la prima prevista dal comma 6 assegnando ai privati il termine di trenta mesi per la presentazione delle istanze di attuazione del programma edificatorio; la seconda stabilita dal comma 9 per le ipotesi in cui a) entro il predetto termine di trenta mesi non siano stati presentati progetti da parte dei soggetti interessati alla realizzazione di un piano attuativo ovvero b) se presentati, non sia stata stipulata la relativa convenzione entro dodici mesi dall'approvazione. Anche in queste ultime due ipotesi, comunque, il Comune è vincolato al vigente documento di piano “sino all'esito del procedimento di adeguamento di cui al comma 3”.

La sospensione della potestà di apportare modifiche ai contenuti edificatori del documento di piano viene quindi ad assumere, sul piano giuridico, un carattere temporalmente limitato ma

indefinito nella sua ampiezza, risultando in ogni caso collegata al concretizzarsi del processo di adeguamento, per il quale i termini previsti dalla sequenza procedimentale individuata dalla legge regionale hanno carattere meramente ordinatorio. Del resto, come dichiarato dalla difesa della Regione, è solo con la pubblicazione avvenuta nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 11, serie avvisi e concorsi, del 13 marzo 2019 che è divenuta efficace la integrazione del PTR alla quale, invece, secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, la Regione avrebbe dovuto provvedere entro dodici mesi dalla entrata in vigore della predetta legge.

In questi termini la disposizione dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 si pone in violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale.

La Corte infatti evidenzia come la funzione di pianificazione urbanistica, nel nostro ordinamento, sia stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica).

Tutta la complessa evoluzione che ha condotto allo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario, a una più ampia concezione di urbanistica e quindi alla consapevolezza della necessità di una pianificazione sovracomunale, non ha travolto questo presupposto di fondo, tanto che il legislatore nazionale ha qualificato, attuando il nuovo Titolo V della Costituzione, come funzioni fondamentali dei Comuni "la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale" (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica").

Il legislatore statale ha quindi sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., la funzione di pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l'ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell'ente locale. Ha così stabilito un regime giuridico comune sottratto, per questo aspetto e salvo quanto segue, alle potenzialità di differenziazione insite nella potestà allocativa delle Regioni nelle materie di loro competenza.

Tuttavia, se la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale, ciò non comporta che la legge regionale non possa intervenire a disciplinarla, anche in relazione agli ambiti territoriali di riferimento, fino a conformarla in nome della verifica e della protezione di concorrenti interessi generali collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio (sentenza n. 378 del 2000).

Anche dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte ha ribadito, con riguardo all'autonomia dei Comuni, che "essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali" (sentenza n. 160 del 2016).

Non sono mancate occasioni, inoltre, in cui la Corte ha anche espressamente escluso che il "sistema della pianificazione" assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale, che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali, di prevedere interventi in deroga a tali strumenti (sentenza n. 245 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2014).

La competenza concorrente in materia di governo del territorio, infatti, abilita fisiologicamente la legislazione regionale a intervenire nell'ambito di disciplina della pianificazione urbanistica; del resto, come correttamente ricorda la difesa della Regione e delle parti private, è la stessa norma che individua le funzioni fondamentali comunali a prevedere che rimangono ferme "le

funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione" (art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito).

All'interno del delicato rapporto tra l'autonomia comunale e quella regionale, tuttavia, la Corte ha avuto modo di precisare anche che "il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere" (sentenza n. 378 del 2000) e che la suddetta competenza regionale "non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni" (sentenza n. 83 del 1997).

Su questo piano, è quindi richiesto uno scrutinio particolarmente rigoroso laddove la normativa regionale non si limiti a conformare, mediante previsioni normative alle quali i Comuni sono tenuti a uniformarsi, le previsioni urbanistiche nell'esercizio della competenza concorrente in tema di governo del territorio, quanto piuttosto comprima l'esercizio stesso della potestà pianificatoria, come nel caso di specie, paralizzandola per un periodo temporale.

In questi casi, dove emerge come il punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo non sia stato risolto una volta per tutte dal riformato impianto del Titolo V della Costituzione, il giudizio di costituzionalità non ricade tanto, in via astratta, sulla legittimità dell'intervento del legislatore regionale, quanto, piuttosto, su una valutazione in concreto, in ordine alla "verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali" (sentenza n. 286 del 1997).

Viene quindi in causa il variabile livello degli interessi coinvolti, cui ha riconosciuto specifica valenza costituzionale l'affermazione del principio di sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118 Cost., che porta la Corte a valutare, nell'ambito di una funzione riconosciuta come fondamentale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone.

Il giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti.

Si tratta allora di verificare se la norma di cui all'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 sia proporzionata rispetto al tipo di interessi coinvolti, e in particolare, in questo caso, rispetto alle finalità affermate, su un piano più generale, dalla stessa legge regionale in cui la norma s'inserisce. Se infatti emergesse che la sottrazione ai Comuni della potestà pianificatoria, anziché costituire il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale, si ponesse in contraddizione con questi ultimi, si dovrebbe concludere che la norma verrebbe illegittimamente a incidere sulla funzione fondamentale allocata dal legislatore statale al livello locale.

A questo riguardo si deve riscontrare innanzitutto che il livello regionale è strutturalmente quello più efficace a contrastare il fenomeno del consumo di suolo, perché in grado di porre limiti ab externo e generali alla pianificazione urbanistica locale: del resto proprio in questa direzione, come la Lombardia, si sono mosse anche altre Regioni, approvando leggi dirette a limitare il consumo del suolo.

Per questo profilo, quindi, lo scopo perseguito dal legislatore regionale rientra, senza dubbio, nell'ambito del legittimo esercizio della competenza regionale e di per sé appare compatibile con la pianificazione urbanistica locale.

D'altro canto, tuttavia, la norma impugnata, precludendo ogni modifica al documento di piano quand'anche di carattere riduttivo, e perciò volta a contenere il consumo di suolo, finisce per paralizzare la potestà pianificatoria del Comune al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l'obiettivo, e anzi in contraddizione con quest'ultimo.

La suddetta norma impugnata viene a bloccare diacronicamente la potestà pianificatoria comunale, incidendo su uno dei suoi elementi più rilevanti proprio ai fini del fenomeno che si vorrebbe limitare; è, infatti, il documento di piano, che contiene le scelte più significative ai fini della trasformazione del territorio: le destinazioni d'uso, gli indici edificatori e le aree soggette a trasformazione (art. 8 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Se da un lato è corretto affermare che, anche da questo punto di vista, i Comuni non vengono completamente spogliati di una loro funzione fondamentale, dall'altro è evidente che la norma impugnata, all'interno della complessiva funzione di pianificazione urbanistica comunale, ne ritaglia uno specifico contenuto, quello della potestas variandi e la sottrae ai Comuni, ritenendoli inidonei a svolgerla in nome di una esigenza di esercizio unitario rispondente a non ben definiti interessi generali.

Incidendo sul principio di inesauribilità della funzione di pianificazione urbanistica, la norma regionale priva quindi l'ente locale di una quota rilevante della suddetta funzione fondamentale, che, al di là di letture minimalistiche, è diretta, secondo l'orientamento ormai uniforme della giurisprudenza amministrativa, non solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma anche allo sviluppo complessivo e armonico del territorio, nonché a realizzare finalità economico-sociali della comunità locale, in attuazione di valori costituzionalmente tutelati (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 9 maggio 2018, n. 2780, 22 febbraio 2017, n. 821 e 10 maggio 2012, n. 2710).

La rigidità insita nella norma censurata è quindi tale da incidere in modo non proporzionato sull'autonomia dell'ente locale, non solo perché impedisce la rivalutazione delle esigenze urbanistiche in precedenza espresse (che peraltro, in astratto, potevano anche provenire da maggioranze politiche locali diverse da quelle poi in carica), ma soprattutto perché, al tempo stesso, la preclude quando questa sia rivolta alla protezione degli stessi interessi generali sottostanti alle finalità di fondo della legge regionale e quindi coerenti con queste.

In sostanza la censurata disposizione, cristallizzando le scelte urbanistiche in vigore al momento dell'intervento del legislatore regionale, paradossalmente, comporta un giudizio di inadeguatezza del Comune a esercitare la potestas variandi anche quando questo intenda svolgerla nella stessa direzione dei principi di coordinamento fissati dal legislatore regionale, ma "in anticipo" rispetto alla prevista applicazione a regime.

La sola giustificazione a fondamento dell'esercizio unitario regionale della quota di funzione sottratta ai Comuni sembra allora essere quella di tutelare l'affidamento dei soggetti coinvolti al mantenimento di determinate previsioni urbanistiche. Tuttavia nemmeno tale argomento è dirimente all'interno del giudizio di proporzionalità, anzi si dimostra palesemente inconfidente perché in materia urbanistica tale affidamento è normalmente ritenuto tutelabile, dalla giurisprudenza amministrativa, solo a fronte di convenzioni già stipulate (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 12 maggio 2016, n. 1907 e 7 novembre 2012, n. 5665, oltre alle pronunce richiamate supra); la norma in questione, invece, verrebbe a garantirlo in un momento molto anteriore rispetto a quello in cui matura un'aspettativa qualificata al mantenimento della destinazione urbanistica.

Nella valutazione di proporzionalità deve essere considerata, inoltre, la durata della sottrazione della potestas variandi che la norma censurata impone ai Comuni: questa, come si è visto, non è assistita da un termine certo e congruo; il periodo della sottrazione risulta, infatti, in ultima analisi rimesso, per effetto del combinato disposto dei commi 4 e 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, alla discrezionalità della Regione nell'approvare l'adeguamento del PTR.

Infine, occorre anche considerare che a fronte della suddetta limitazione, che rende i Comuni meri esecutori di una valutazione compiuta dal livello di governo superiore, non viene prevista a favore dei primi alcuna possibilità di una motivata interlocuzione con il secondo, in contrasto con quanto la Corte ha affermato in ordine alla necessità di "garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia" (sentenza n. 126 del 2018).

Nemmeno può acquistare consistenza l'argomento relativo alla necessità di "fotografare" la situazione pianificatoria comunale, al fine di procedere con il PTR a indicare le soglie di riduzione assegnate ai singoli Comuni; infatti, quando lo stesso legislatore regionale, modificando la disciplina transitoria con la legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, ha eliminato il vincolo di immodificabilità delle previsioni espansive del documento di piano, si è dimostrato per tabulas che per l'integrazione del piano regionale non era né necessario, né rilevante conservare immutate le previsioni dei piani comunali.

La Corte quindi conclude che la norma impugnata non supera, ai sensi del legittimo esercizio del principio di sussidiarietà verticale, il test di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia comunale. Essa pertanto deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente.

SENTENZA N. 179

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, ultimo periodo, e comma 9, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra il Comune di Brescia e altri e Francesco Passerini Glazel e altri, con sentenza non definitiva del 4 dicembre 2017, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Brescia, dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), della Legambiente Onlus, di Francesco Passerini Glazel e altra, nonché l'atto di intervento della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Mauro Ballerini per il Comune di Brescia, Alberto Fossati per l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), Emanuela Beacco per la Legambiente Onlus, Giandomenico Falcon e Italo Ferrari per Francesco Passerini Glazel e altra e Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con sentenza non definitiva del 4 dicembre 2017 (r. o. n. 28 del 2018), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, ultimo periodo, e comma 9, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione.

Il giudice rimettente deve decidere della legittimità della variante generale al piano di governo del territorio (PGT) adottata nel 2015 dal Comune di Brescia, e poi approvata, impugnata dai proprietari di alcuni immobili in quanto fortemente riduttiva delle possibilità edificatorie risultanti dalle precedenti previsioni urbanistiche, che invece il Comune avrebbe dovuto mantenere ferme ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014.

Ricordate in premessa le finalità generali di tale legge, il Consiglio di Stato richiama poi testualmente il contenuto della suddetta disposizione, che, disciplinando la fase transitoria occorrente alla integrazione e all'adeguamento dei piani in vista della riduzione del consumo di suolo, prevede, all'ultimo periodo, che, fino a che tale adeguamento non sia completato, «sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente».

2.– Una volta esclusa la possibilità di un'interpretazione delle norme nel senso proposto dal Comune di Brescia, ossia come comportanti per i Comuni unicamente il limite a non disporre nuovo consumo di suolo, il rimettente ritiene rilevanti le questioni di legittimità costituzionale prospettate in via subordinata dall'appellante amministrazione comunale, senza che assumano rilievo le modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante «Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)». Motiva al riguardo, richiamando sia il principio del *tempus regit actum* in materia di sindacato sulla legittimità di atti amministrativi, sia la natura innovativa delle disposizioni sopravvenute, peraltro prive di carattere retroattivo o interpretativo.

3.– A sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente, dopo aver inquadrato i poteri di intervento dei legislatori, statale e regionale, sulle funzioni assegnate agli enti locali e in particolare sui poteri urbanistici dei Comuni, ricorda che nel sistema giuridico italiano all'ente Comune è tradizionalmente affidata la funzione amministrativa urbanistica.

Il comma 4, ultimo periodo, e il comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 vengono quindi investiti dal dubbio di costituzionalità, in primo luogo con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto: a) «una scelta di particolare rilievo» verrebbe compiuta direttamente dal legislatore regionale anziché dalle amministrazioni comunali; b) si sarebbe conformato in negativo il «quomodo di esercizio» di una funzione amministrativa alle stesse spettanti.

Ad analoghe conclusioni di non manifesta infondatezza il Consiglio di Stato perviene con riferimento al «parametro [...] del principio di sussidiarietà», poiché i contenuti edificatori del documento di piano vigente verrebbero «cristallizzati» alla data di emanazione della legge regionale n. 31 del 2014, divenendo imm modificabili per un periodo di tempo «incerto nella sua ampiezza». Sarebbe pertanto inibita all'ente locale «la potestà di adottare modifiche al proprio Documento di Piano vigente», che costituisce la parte più rilevante e qualificante del PGT.

Il rimettente richiama quindi alcuni principi consolidati della giurisprudenza amministrativa in forza dei quali sarebbe «illegittimo un atto amministrativo di matrice regionale che si sostituisse alle

determinazioni comunali con riferimento a scelte discrezionali». Da ciò deduce che laddove questa sostituzione avvenga con atto legislativo si concretizzerebbe una lesione degli artt. 5 e 118 Cost., che nel caso specifico deriverebbe sia dalla indeterminatezza temporale della previsione del barrage interdittivo, sia dalla portata “espropriativa” delle competenze comunali, senza che sia rilevabile alcuna esigenza giustificativa della necessità di un esercizio unitario a livello regionale.

4.– Preliminarmente, deve ritenersi non rilevante che le questioni siano state promosse con la forma di sentenza non definitiva anziché di ordinanza. Infatti, «il giudice a quo – dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa – ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte; sicché a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto previsto dall’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (da ultimo, sentenza n. 126 del 2018, ivi richiami).

5.– Sempre in via preliminare, va rilevato che le questioni sono correttamente sollevate nei confronti del testo originario dell’art. 5, commi 4, ultimo periodo, e 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie controversa (sentenza n. 39 del 2018). Infatti, come ritenuto dal giudice rimettente, le modifiche introdotte a opera dell’art. 1 della legge reg. Lombardia n. 16 del 2017 sono ininfluenti ai fini della decisione che a esso spetta, poiché l’oggetto del giudizio incidentale è un provvedimento da valutare in base al principio *tempus regit actum* (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2019 e n. 52 del 2018). Inoltre, la motivazione dell’atto di rimessione contiene plausibili argomenti nel senso della natura innovativa delle disposizioni sopravvenute, escludendone il carattere retroattivo o interpretativo.

6.– Sia la Regione Lombardia che le parti appellate nel giudizio a quo hanno eccepito la inammissibilità delle questioni aventi a oggetto l’art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014: tale disposizione sarebbe menzionata nel solo dispositivo dell’atto di promovimento, mancando alcuna motivazione sulla rilevanza di essa nel giudizio a quo e sul dubbio di costituzionalità alla stessa riferito.

6.1.– L’eccezione è fondata, sotto l’assorbente profilo della mancanza di motivazione sulla rilevanza.

Nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, il censurato art. 5, comma 9, regola due casi che possono verificarsi nel periodo transitorio: quello in cui nel termine di trenta mesi dalla entrata in vigore della legge non sia presentata una istanza per l’approvazione di un piano attuativo, come consentito dal comma 6 dello stesso articolo, e quello in cui il proponente non stipuli la convenzione di un piano attuativo nel termine tassativo di dodici mesi dalla esecutività della delibera di approvazione, parimenti previsto dal comma 6.

In tali casi, «i comuni, con motivata deliberazione di consiglio comunale, sospendono la previsione di PGT sino all’esito del procedimento di adeguamento di cui al comma 3 e, entro i successivi novanta giorni, verificano la compatibilità delle previsioni sospese con le prescrizioni sul consumo di suolo previste dal PGT, disponendone l’abrogazione in caso di incompatibilità assoluta, ovvero impegnando il proponente alle necessarie modifiche e integrazioni negli altri casi».

Ciò premesso, l’atto di rimessione, in effetti, non motiva sulla necessità di dare applicazione al citato comma 9. Tale esigenza, anzi, è da escludere in considerazione dei plurimi riferimenti alla fattispecie concreta oggetto del giudizio principale, come descritta nell’atto di rimessione: le situazioni considerate dall’art. 5, comma 9, non vengono in rilievo nel giudizio a quo, emergendo chiaramente che le parti private hanno presentato il progetto di piano attuativo nel termine previsto

dal comma 6 dello stesso articolo. Non si verte quindi nell'ambito applicativo dell'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014.

Le relative questioni sono pertanto inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza (da ultimo, sentenza n. 194 del 2018 e ordinanza n. 202 del 2018).

7.– Le restanti eccezioni – riferibili alle residue questioni aventi a oggetto l'art. 5, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 – non sono fondate.

7.1.– Infondata è anzitutto l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Lombardia «per mancata e insufficiente indicazione dei parametri di costituzionalità».

Quanto alla motivazione del contrasto con l'art. 5 Cost. (che la difesa regionale ritiene omessa), in realtà l'atto di promovimento la esplicita in modo adeguato nel combinato disposto con l'art. 118 Cost. (punti 3.5. e 3.8.2. del Diritto) e argomenta sul collegamento tra il criterio di allocazione della funzione urbanistica e il ruolo dell'ente comunale in quanto esponenziale del proprio territorio (punti 3.5.a, 3.5.d, 3.5.e e 3.7.3 del Diritto).

Per gli stessi motivi risulta infondata l'eccezione riferita alla asserita grave lacunosità della motivazione del contrasto con l'art. 118 Cost., in relazione al quale il giudice a quo svolge, invece, ulteriori e adeguate specifiche argomentazioni.

Anche il contrasto con il parametro costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. risulta adeguatamente motivato (punto 3.6. del Diritto), atteso che il rimettente lo ravvisa negli effetti della prescrizione normativa censurata sulla funzione urbanistica spettante al Comune.

8.– La Regione Lombardia ravvisa l'inammissibilità delle questioni anche per l'incertezza sulla disposizione che sarebbe oggetto delle censure, ovvero se tale debba considerarsi l'intero comma 4 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 o il solo ultimo periodo.

8.1.– L'eccezione è infondata.

Dirimenti sono plurimi passaggi motivazionali della sentenza non definitiva nei quali il Consiglio di Stato fa specifico riferimento solo all'ultimo periodo del citato comma 4, peraltro anche specificamente individuato (punto 3.1.3.) come prescrizione la cui eventuale dichiarazione di incostituzionalità produrrebbe effetti nel giudizio a quo.

9.– Ad avviso di Passerini Glazel e altra, le questioni sollevate con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sarebbero inammissibili poiché l'atto di promovimento avrebbe omissso di indicare, come parametro interposto, le norme legislative statali a fondamento della specifica funzione fondamentale concretamente attribuita ai Comuni.

9.1.– L'eccezione è infondata.

Come già chiarito (supra, punto 7.1.), le questioni sono specificamente motivate in maniera adeguata; inoltre, il complesso degli argomenti esposti dal giudice a quo (citando copiosamente la giurisprudenza rilevante al riguardo) consente agevolmente di ritenere che la funzione fondamentale di pertinenza del Comune ascritta al parametro evocato è quella della pianificazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale. Ai fini dell'ammissibilità della censura sulla legge regionale non è richiesta anche la formale indicazione delle norme attributive della funzione fondamentale, trattandosi peraltro di materia rimessa alla competenza esclusiva statale.

10.– Un’ulteriore eccezione di inammissibilità, proposta dalla difesa delle predette parti private, si appunta sulla ritenuta «formulazione di due domande in via alternativa e non subordinata» con riferimento al contrasto con gli artt. 5 e 118 Cost.

10.1.– L’eccezione è infondata.

Le censure alle quali si riferisce l’eccezione costituiscono, piuttosto, argomenti a sostegno dell’unitario contrasto ravvisato con il principio di sussidiarietà verticale, espresso dal combinato disposto degli artt. 5 e 118 Cost.; si tratta di profili tra loro connessi e comunque convergenti nel “verso” dell’eventuale pronuncia di fondatezza delle questioni.

11.– Nella memoria presentata in prossimità dell’udienza, la difesa delle stesse parti ha prospettato una eccezione di inammissibilità per avere il giudice rimettente ommesso di verificare la possibilità di un’interpretazione conforme a Costituzione: pertanto, le limitazioni alle funzioni comunali sarebbero state intese «nel modo più ampio [...] anche al di là da quanto richiesto dalla lettera» della legge.

11.1.– L’eccezione è infondata.

Dall’atto di rimessione emerge che il Consiglio di Stato ha correttamente utilizzato i suoi poteri di interpretazione delle disposizioni rilevanti ai fini della decisione. Per un verso, la lettura propostane dal Comune di Brescia – che avrebbe in radice reso non necessaria la questione di legittimità costituzionale – è stata motivatamente esclusa (punto 2.2. del Diritto). In un altro passaggio dell’atto introduttivo, invece, il rimettente ha parimenti escluso di poter accogliere una diversa interpretazione offerta dalla difesa delle parti private e quindi di poter fugare il dubbio di costituzionalità. In particolare, secondo il giudice a quo, se è vero che la legge regionale non preclude la possibilità di apportare varianti al piano delle regole e al piano dei servizi (due dei tre atti in cui si articola il PGT), «è vero altresì che la prescrizione interdittiva contenuta nella legge riguarda l’atto maggiormente rilevante e qualificante della programmazione urbanistica comunale, rappresentato dal documento di Piano».

A fronte di ciò, nell’argomentare le diverse opzioni che il rimettente avrebbe potuto considerare, la difesa finisce per entrare nella valutazione del merito della questione. Infatti, «se l’ermeneusi prescelta sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall’ammissibilità e attiene, per contro, al merito della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 83 e 42 del 2017, n. 240, n. 95 e n. 45 del 2016, n. 262 del 2015)» (sentenza n. 132 del 2018).

12.– Nel merito le questioni aventi a oggetto l’ultimo periodo dell’art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, sono fondate.

12.1.– È utile premettere che la legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 persegue innovative finalità generali, consistenti nell’orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse e nel prevedere consumo di suolo esclusivamente se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostri tecnicamente ed economicamente insostenibile (art. 1).

Essa quindi, da un lato, riguarda le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall’altro,

è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali.

In quest'ottica la legge regionale si distingue per aver definito il suolo come «bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico» (art. 1, comma 2).

La legge regionale quindi, nelle sue finalità generali, dimostra di inserirsi in un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale ecosistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale.

Si tratta di una prospettiva che risulta, peraltro, conforme – come correttamente ricorda la difesa della Regione Lombardia – agli indirizzi espressi in sede europea fin dalla comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, “Strategia tematica per la protezione del suolo”, e più recentemente dall'approvazione del cosiddetto Settimo programma di azione per l'ambiente (decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013).

Nell'attuazione delle suddette finalità, l'art. 2 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 fornisce le definizioni di consumo di suolo e di rigenerazione urbana, prevedendo, al comma 2, che il piano territoriale regionale (PTR) «precisa le modalità di determinazione e quantificazione degli indici che misurano il consumo di suolo, validi per tutto il territorio regionale, disaggrega [...] i territori delle [province e della città metropolitana] in ambiti omogenei, in dipendenza dell'intensità del corrispondente processo urbanizzativo ed esprime i conseguenti criteri, indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo».

12.2.– In questo quadro normativo si inseriscono le norme oggetto di censura, che disciplinano la fase transitoria volta ad adeguare gli strumenti di pianificazione territoriale stabiliti dalla legislazione lombarda ai criteri previsti per il perseguimento delle suddette finalità.

Nel periodo occorrente alla integrazione dei contenuti del piano territoriale regionale (PTR) e al successivo adeguamento dei piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e dei piani di governo del territorio (PGT), l'art. 5, comma 4, nel testo originario censurato, dispone che «i comuni possono approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale».

L'ultimo periodo di tale disposizione stabilisce che «[f]ino a detto adeguamento sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente».

Tale divieto di ius variandi in relazione ai contenuti edificatori del documento di piano viene in ogni caso scandito, dalla ricordata disposizione, fino alla conclusione del processo di adeguamento, anche se poi effettivamente declinato secondo due diverse scadenze temporali: la prima prevista dal comma 6 assegnando ai privati il termine di trenta mesi per la presentazione delle istanze di attuazione del programma edificatorio; la seconda stabilita dal comma 9 per le ipotesi in cui a) entro il predetto termine di trenta mesi non siano stati presentati progetti da parte dei soggetti interessati

alla realizzazione di un piano attuativo ovvero b) se presentati, non sia stata stipulata la relativa convenzione entro dodici mesi dall'approvazione. Anche in queste ultime due ipotesi, comunque, il Comune è vincolato al vigente documento di piano «sino all'esito del procedimento di adeguamento di cui al comma 3».

La sospensione della potestà di apportare modifiche ai contenuti edificatori del documento di piano viene quindi ad assumere, sul piano giuridico, un carattere temporalmente limitato ma indefinito nella sua ampiezza, risultando in ogni caso collegata – costituisce, infatti, una circostanza di mero fatto che i privati abbiano presentato l'istanza entro il termine di trenta mesi – al concretizzarsi del processo di adeguamento, per il quale i termini previsti dalla sequenza procedimentale individuata dalla legge regionale hanno carattere meramente ordinatorio. Del resto, come dichiarato dalla difesa della Regione, è solo con la pubblicazione avvenuta nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 11, serie avvisi e concorsi, del 13 marzo 2019 che è divenuta efficace la integrazione del PTR alla quale, invece, secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, la Regione avrebbe dovuto provvedere entro dodici mesi dalla entrata in vigore della predetta legge.

12.3.– In questi termini la disposizione dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 si pone in violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale.

La funzione di pianificazione urbanistica, infatti, come giustamente rileva il giudice rimettente, nel nostro ordinamento è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica).

Tutta la complessa evoluzione che ha condotto allo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario, a una più ampia concezione di urbanistica e quindi alla consapevolezza della necessità di una pianificazione sovracomunale, non ha travolto questo presupposto di fondo, tanto che il legislatore nazionale ha qualificato, attuando il nuovo Titolo V della Costituzione, come funzioni fondamentali dei Comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135).

Il legislatore statale ha quindi sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., la funzione di pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l'ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell'ente locale. Ha così stabilito un regime giuridico comune sottratto, per questo aspetto e salvo quanto si dirà in seguito, alle potenzialità di differenziazione insite nella potestà allocativa delle Regioni nelle materie di loro competenza.

12.4.– Se quindi la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale, ciò non comporta, tuttavia, che la legge regionale non possa intervenire a disciplinarla, anche in

relazione agli ambiti territoriali di riferimento, e financo a conformarla in nome della verifica e della protezione di concorrenti interessi generali collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio (sentenza n. 378 del 2000).

Anche dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, questa Corte ha ribadito, con riguardo all'autonomia dei Comuni, che «essa non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 160 del 2016).

Non sono mancate occasioni, inoltre, in cui questa Corte ha anche espressamente escluso che «il “sistema della pianificazione” assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti» (sentenza n. 245 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2014).

La competenza concorrente in materia di governo del territorio, infatti, abilita fisiologicamente la legislazione regionale a intervenire nell'ambito di disciplina della pianificazione urbanistica; del resto, come correttamente ricorda la difesa della Regione e delle parti private, è la stessa norma che individua le funzioni fondamentali comunali a prevedere che rimangono ferme «le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione» (art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito).

12.5.– All'interno del delicato rapporto tra l'autonomia comunale e quella regionale, tuttavia, questa Corte ha avuto modo di precisare anche che «il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere» (sentenza n. 378 del 2000) e che la suddetta competenza regionale «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni» (sentenza n. 83 del 1997).

Su questo piano, è quindi richiesto uno scrutinio particolarmente rigoroso laddove la normativa regionale non si limiti a conformare, mediante previsioni normative alle quali i Comuni sono tenuti a uniformarsi, le previsioni urbanistiche nell'esercizio della competenza concorrente in tema di governo del territorio, quanto piuttosto comprima l'esercizio stesso della potestà pianificatoria, come nel caso di specie, paralizzandola per un periodo temporale.

In questi casi, dove emerge come il punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo non sia stato risolto una volta per tutte dal riformato impianto del Titolo V della Costituzione, il giudizio di costituzionalità non ricade tanto, in via astratta, sulla legittimità dell'intervento del legislatore regionale, quanto, piuttosto, su una valutazione in concreto, in ordine alla «verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 286 del 1997).

Viene quindi in causa il variabile livello degli interessi coinvolti, cui ha riconosciuto specifica valenza costituzionale l'affermazione del principio di sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118 Cost., che porta questa Corte a valutare, nell'ambito di una funzione riconosciuta come fondamentale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone.

Il giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti.

Si tratta allora di verificare se la norma di cui all'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014 sia proporzionata rispetto al tipo di interessi coinvolti, e in particolare, in questo caso, rispetto alle finalità affermate, su un piano più generale, dalla stessa legge regionale in cui la norma s'inserisce. Se infatti emergesse che la sottrazione ai Comuni della potestà pianificatoria, anziché costituire il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale, si ponesse in contraddizione con questi ultimi, si dovrebbe concludere che la norma verrebbe illegittimamente a incidere sulla funzione fondamentale allocata dal legislatore statale al livello locale.

12.6.– A questo riguardo si deve riscontrare innanzitutto che il livello regionale è strutturalmente quello più efficace a contrastare il fenomeno del consumo di suolo, perché in grado di porre limiti ab externo e generali alla pianificazione urbanistica locale: del resto proprio in questa direzione, come la Lombardia, si sono mosse anche altre Regioni, approvando leggi dirette a limitare il consumo del suolo.

Per questo profilo, quindi, lo scopo perseguito dal legislatore regionale rientra, senza dubbio, nell'ambito del legittimo esercizio della competenza regionale e di per sé appare compatibile con la pianificazione urbanistica locale.

D'altro canto, tuttavia, la norma impugnata, precludendo ogni modifica al documento di piano quand'anche di carattere riduttivo, e perciò volta a contenere il consumo di suolo, finisce per paralizzare la potestà pianificatoria del Comune al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l'obiettivo, e anzi in contraddizione con quest'ultimo.

La suddetta norma impugnata, come si è visto, viene a bloccare diacronicamente la potestà pianificatoria comunale, incidendo su uno dei suoi elementi più rilevanti proprio ai fini del fenomeno che si vorrebbe limitare; è, infatti, il documento di piano, che contiene le scelte più significative ai fini della trasformazione del territorio: le destinazioni d'uso, gli indici edificatori e le aree soggette a trasformazione (art. 8 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Poco rileva, a tal fine, quanto evidenzia la difesa delle parti private, ovvero che, secondo la disciplina regionale, anche nel periodo transitorio, i Comuni rimangono comunque liberi di modificare il piano delle regole e il piano dei servizi del PGT.

Rimane fermo, in ogni caso, che cristallizzando i contenuti edificatori del documento di piano, la norma impugnata viene a sottrarre all'ente locale la possibilità di esprimere un nuovo indirizzo politico amministrativo diretto, sia pure, alla riduzione del consumo di suolo.

È ben vero quanto ancora afferma la difesa delle stesse parti, ovvero che la norma censurata "non sceglie al posto" dei singoli Comuni lombardi, sostituendo cioè direttamente una specifica e diversa decisione regionale a quelle che questi hanno assunto, bensì produce solo l'effetto di mantenerli coerenti alla pianificazione territoriale che questi stessi hanno, in un determinato momento e fino all'entrata in vigore della legge regionale, compiuto.

Tuttavia, se da un lato è corretto affermare che, anche da questo punto di vista, i Comuni non vengono completamente spogliati di una loro funzione fondamentale, dall'altro è evidente che la

norma impugnata, all'interno della complessiva funzione di pianificazione urbanistica comunale, ne ritaglia uno specifico contenuto, quello della potestas variandi e la sottrae ai Comuni, ritenendoli inidonei a svolgerla in nome di una esigenza di esercizio unitario rispondente a non ben definiti interessi generali.

Incidendo sul principio di inesauribilità della funzione di pianificazione urbanistica, la norma regionale priva quindi l'ente locale di una quota rilevante della suddetta funzione fondamentale, che, al di là di letture minimalistiche, è diretta, secondo l'orientamento ormai uniforme della giurisprudenza amministrativa, non solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma anche allo sviluppo complessivo e armonico del territorio, nonché a realizzare finalità economico-sociali della comunità locale, in attuazione di valori costituzionalmente tutelati (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 9 maggio 2018, n. 2780, 22 febbraio 2017, n. 821 e 10 maggio 2012, n. 2710).

La rigidità insita nella norma censurata è quindi tale da incidere in modo non proporzionato sull'autonomia dell'ente locale, non solo perché impedisce la rivalutazione delle esigenze urbanistiche in precedenza espresse (che peraltro, in astratto, potevano anche provenire da maggioranze politiche locali diverse da quelle poi in carica), ma soprattutto perché, al tempo stesso, la preclude quando questa sia rivolta alla protezione degli stessi interessi generali sottostanti alle finalità di fondo della legge regionale e quindi coerenti con queste.

In sostanza, l'enunciato censurato, cristallizzando le scelte urbanistiche in vigore al momento dell'intervento del legislatore regionale, paradossalmente, comporta un giudizio di inadeguatezza del Comune a esercitare la potestas variandi anche quando questo intenda svolgerla nella stessa direzione dei principi di coordinamento fissati dal legislatore regionale, ma "in anticipo" rispetto alla prevista applicazione a regime.

La sola giustificazione a fondamento dell'esercizio unitario regionale della quota di funzione sottratta ai Comuni sembra allora essere quella – affermata dalla difesa regionale e da quella privata – di tutelare l'affidamento dei soggetti coinvolti al mantenimento di determinate previsioni urbanistiche. Tuttavia nemmeno tale argomento è dirimente all'interno del giudizio di proporzionalità, anzi si dimostra palesemente inconferente perché in materia urbanistica tale affidamento è normalmente ritenuto tutelabile, dalla giurisprudenza amministrativa, solo a fronte di convenzioni già stipulate (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 12 maggio 2016, n. 1907 e 7 novembre 2012, n. 5665, oltre alle pronunce richiamate supra); la norma in questione, invece, verrebbe a garantirlo in un momento molto anteriore rispetto a quello in cui matura un'aspettativa qualificata al mantenimento della destinazione urbanistica.

Nella valutazione di proporzionalità deve essere considerata, inoltre, la durata della sottrazione della potestas variandi che la norma censurata impone ai Comuni: questa, come si è visto, non è assistita da un termine certo e congruo; il periodo della sottrazione risulta, infatti, in ultima analisi rimesso, per effetto del combinato disposto dei commi 4 e 9 dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, alla discrezionalità della Regione nell'approvare l'adeguamento del PTR.

Infine, occorre anche considerare che a fronte della suddetta limitazione, che rende i Comuni meri esecutori di una valutazione compiuta dal livello di governo superiore, non viene prevista a favore dei primi alcuna possibilità di una motivata interlocuzione con il secondo, in contrasto con quanto questa Corte ha affermato in ordine alla necessità di «garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia» (sentenza n. 126 del 2018).

Nemmeno, da ultimo, può acquistare consistenza l'argomento addotto dalla difesa della Regione in ordine alla necessità di "fotografare" la situazione pianificatoria comunale, al fine di procedere con il PTR a indicare le soglie di riduzione assegnate ai singoli Comuni; dirimente al riguardo è quanto affermato dalla difesa dell'ANCI: quando lo stesso legislatore regionale, modificando la disciplina transitoria con la legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, ha eliminato il vincolo di immodificabilità delle previsioni espansive del documento di piano, si è dimostrato per tabulas che per l'integrazione del piano regionale non era né necessario, né rilevante conservare immutate le previsioni dei piani comunali.

12.7.– Si deve quindi concludere che la norma impugnata non supera, ai sensi del legittimo esercizio del principio di sussidiarietà verticale, il test di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia comunale. Essa pertanto deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante «Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)», nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 5, 117, secondo comma, lettera p), e 118 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l'atto indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Sentenza: 5 giugno 2019, n. 180

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e art. 118, primo e secondo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 5, c. 1 e 2, lett. b), c), d), e), h) ed i); art. 6, c. 1, lett. a), n. 1, lett. b), nn. 1 e 3, lett. d), nn. 1 e 3; art. 7, c. 1, lett. a), b), c), d) ed f); art. 10, c. 1 e 2; art. 14, c. 2, lett. a), b) ed e), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42 (Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano); art. 1, c. 17, lett. a) e c), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, lettere b), d), e) ed i), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», nella parte in cui non prevede che le funzioni di gestione e organizzazione della REASTA devono essere esercitate, all'interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettere b), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che gli interventi di tipo gestorio all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere a), numero 1), b), numeri 1) e 3), e d), numeri 1) e 3), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;
- 4) illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;
- 5) illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che il programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, ove rivolto alle porzioni di territorio ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il loro regolamento e il rispettivo piano, nonché le misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;
- 6) illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che gli interventi disciplinati dal programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco;
- 7) illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui affida al regolamento attuativo, adottato dal Consiglio regionale, la disciplina degli oggetti ivi previsti anche con riferimento al territorio delle aree naturali protette;
- 8) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), che ha inserito il comma 2-bis all'art. 5 della legge reg.

Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

9) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

10) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettere b), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte relativa alle riserve naturali statali e alle aree protette regionali, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione;

11) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, in relazione alle riserve naturali statali e alle aree protette regionali, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.;

12) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, lettere c), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost.;

13) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost..

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 5, commi 1 e 2, lettere b), c), d), e), h) ed i); 6, comma 1, lettera a), numero 1), lettera b), numeri 1) e 3), lettera d), numeri 1) e 3); 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f); 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e all'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Con successivo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 17, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), il quale ha modificato rispettivamente gli articoli 5 e 10 della legge regionale n. 42 del 2016, già oggetto di impugnazione, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost.

In considerazione dell'evidente connessione dei ricorsi, i giudizi sono stati riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, poiché le varie disposizioni impugnate trovano tutte applicazione anche in relazione alle aree naturali protette, siano esse nazionali o regionali. L'istituita Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA), infatti, interesserebbe tutto il territorio regionale, compresi i parchi nazionali oltre che le riserve naturali statali e i parchi regionali, la cui tutela è però disciplinata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). Tale legge, secondo la giurisprudenza della Consulta, deve ricondursi alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di modo che le Regioni possono, al riguardo, determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare in peius alla legislazione statale. Le norme censurate, invece, presenterebbero, secondo il ricorrente, profili di contrasto con la normativa statale, tali da renderle costituzionalmente illegittime per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

In relazione ad alcune delle disposizioni censurate, il ricorrente lamenta, inoltre, la violazione degli articoli 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione. Per un verso, infatti, la mancata previsione di conformità al regolamento del parco delle attività volta a volta previste dalle norme censurate determinerebbe una lesione della potestà regolamentare statale, nella specie affidata, dalla legge quadro (legge 394/1991), a tale regolamento; per un altro, la mancata partecipazione degli Enti parco alla gestione e organizzazione della REASTA, per la parte in cui questa si sviluppa all'interno delle aree protette, pregiudicherebbe le funzioni amministrative che lo Stato, in materia di propria competenza, ha loro affidato.

La Corte, nel valutare la compatibilità costituzionale della normativa regionale istitutiva della rete sentieristica, pur riconoscendo che tale normativa interessa ambiti riconducibili alla potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ha affermato che la vocazione turistica (pur se univoca ed esclusiva) della legge regionale debba necessariamente essere «*correlata (e subordinata) alle esigenze di tutela dell'ambiente*» (così sentenza n. 121 del 2018).

La legislazione regionale, infatti, qualora incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro, la quale detta gli standard minimi uniformi di tutela, «*che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius*» (sentenza n. 121 del 2018).

In precedenti occasioni il giudice costituzionale ha già avuto modo di precisare come lo standard minimo uniforme di tutela, riguardante le aree naturali protette, si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori di tali aree «*di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione*» dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011).

Tale modello di tutela, imperniato sull'istituzione di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali, è sostanzialmente replicato dalla normativa statale tanto per le riserve naturali statali quanto per le aree protette regionali, seppur per queste ultime la legislazione statale abbia predisposto un quadro normativo meno dettagliato.

Pur essendo intervenuta la Regione Abruzzo a modificare le disposizioni censurate (l.r. Abruzzo 33/2017), la Corte ritiene che non si può escludere che esse abbiano avuto, medio tempore, applicazione e, pertanto, non esiste il presupposto per dichiarare la cessazione della materia del contendere.

Tutte le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri riguardano la previsione di funzioni di tipo gestorio e organizzativo quali: la promozione dell'attività di validazione dei percorsi escursionistici, la promozione della conoscenza, divulgazione e fruizione della Rete escursionistica, alpinistica, speleologica, torrentistica Abruzzo (REASTA), la promozione della formazione e coordinamento della rete delle strutture ricettive funzionali alle attività della REASTA, la promozione della ordinaria gestione e manutenzione della REASTA che la Regione svolgerebbe in collaborazione con Comuni ed associazioni varie (*art. 5, c. 1 e 2, lett. b), c), d), e), h) ed i); art. 6, c. 1, lett. a), n. 1, lett. b), nn. 1 e 3, lett. d), nn. 1 e 3; art. 7, c. 1, lett. a), b), c), d) ed f)*).

La Corte dichiara le censure fondate in quanto le attività previste dalla legge regionale dell'Abruzzo si esplicano su tutto il territorio regionale e quindi anche nelle aree naturali protette e nel territorio dei parchi nazionali senza che la normativa preveda che tali attività e funzioni debbano essere esercitate in conformità a regolamenti e piani e ad altre misure di salvaguardia adottati dagli enti gestori delle aree protette esistenti; così come non prevede che gli interventi di tipo gestorio svolti all'interno del territorio del Parco nazionale siano subordinati al nulla osta dell'Ente parco.

Allo stesso modo la Consulta ritiene fondata la questione relativa all'approvazione del piano triennale degli interventi straordinari da parte della Regione Abruzzo, quando non prevede espressamente che tale programmazione debba rispettare i regolamenti, i piani e le misure di salvaguardia già previste ed applicate nel perimetro delle aree naturali protette. Ugualmente, la questione si pone per quegli interventi straordinari che il programma triennale prevede di svolgere,

attraverso la REASTA, all'interno dei territori dei parchi nazionali senza subordinarli al nulla osta dell'Ente parco (art. 10, c. 1 e 2).

Ugualmente si ritiene che invada la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema l'articolo 14, con particolare riferimento al comma 2, lettere a), b) ed e), che introduce il regolamento attuativo, adottato dal Consiglio regionale, con cui si disciplinano diversi oggetti anche con riferimento ai territori delle aree protette regionali e statali in quanto interviene su oggetti che sono di competenza dei regolamenti e dei piani delle aree naturali protette e dell'Ente parco.

La Corte, quindi, dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, c. 1 e 2, lett. b), c), d), e), h) ed i); 6, c. 1, lett. a), n. 1, lett. b), nn. 1 e 3, lett. d), nn. 1 e 3; 7, c. 1, lett. a), b), c), d) ed f); 10, c. 1 e 2; e 14, c. 2, lett. a), b) ed e), della legge della Regione Abruzzo 27/12/2016, n. 42 per le parti in cui invadono la competenza delle aree naturali protette regionali e statali.

La Corte si occupa anche delle censure avanzate nei confronti dell'articolo 1, c. 17, lett. a) e c), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti). La lettera a) del comma 17, dell'articolo 1 ha modificato l'articolo 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, inserendo il comma 2-bis. La norma censurata statuisce che il dirigente della struttura regionale competente in materia può stabilire quali, fra le attività previste dallo stesso articolo 5, siano da ritenere prioritarie nell'ambito dell'attivazione e gestione della REASTA, *«provvedendo ad individuare altresì, tra i soggetti indicati sempre al comma 1, quali siano quelli di cui avvalersi nonché determinare l'importo per la copertura delle eventuali spese»*.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione finirebbe per radicare in capo all'amministrazione regionale la competenza al compimento di specifici atti di programmazione gestoria, i quali troverebbero applicazione anche all'interno dei parchi, delle riserve naturali statali e delle aree protette regionali, *«senza alcuna "previa intesa" con gli enti preposti alla gestione delle aree naturali protette»*. La norma regionale contrasterebbe, pertanto, con la legge n. 394 del 1991 e, specificamente, con gli articoli 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9 e 12, della citata legge, i quali affidano agli enti parco ed ai soggetti gestori delle aree protette l'attività di gestione dei territori ricompresi al loro interno, nonché *«l'autorizzazione all'esecuzione degli interventi destinati ad essere realizzati nei relativi ambiti territoriali»*.

La Corte dichiara illegittima la disposizione nella parte in cui trova applicazione anche nelle aree naturali protette, poiché, in forza di quanto previsto dalla normativa quadro statale, devono essere gli enti gestori delle aree protette, attraverso gli strumenti regolatori (regolamento e piano), a stabilire non solo quali attività possono compiersi, ma altresì i tempi e i modi di svolgimento di queste, all'interno delle aree protette.

L'articolo 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017 ha modificato l'articolo 10 della legge regionale n. 42 del 2016, sostituendo il comma 4. Con tale modifica, il legislatore regionale ha demandato ad un atto dirigenziale, in fase di prima attuazione e nelle more dell'adozione del programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, l'indicazione delle attività da ritenere prioritarie tra quelle elencate al comma 2 del medesimo articolo e l'individuazione dei soggetti cui affidare la relativa attuazione, nonché la determinazione dell'importo dei contributi da erogare entro il 31 dicembre 2016.

Similmente a quanto rilevato per la modifica apportata all'articolo 5 della legge regionale n. 42 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che in tal modo si sarebbe radicata in capo all'amministrazione regionale la competenza al compimento di specifici atti di programmazione gestoria, i quali troverebbero applicazione anche all'interno delle aree protette, senza alcuna previa intesa con gli enti preposti alla gestione delle aree naturali protette.

La Consulta ritiene le questioni fondate per le medesime ragioni esposte riguardo all'analogha questione concernente il comma 2-bis dell'art. 5: è agli enti gestori delle aree protette che la normativa statale riconosce la competenza a individuare le modalità di svolgimento delle attività che possono compiersi all'interno di tali aree. Ugualmente a quanto avvenuto per la

modifica dell'articolo 5 della l.r. Abruzzo 42/2016, la Corte quindi dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione di modifica dell'articolo 10 nella parte in cui si applica alle aree naturali protette sia regionali che statali.

SENTENZA N. 180

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1 e 2, lettere b), c), d), e), h) ed i); 6, comma 1, lettera a), numero 1), lettera b), numeri 1) e 3), lettera d), numeri 1) e 3); 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f); 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», e dell'art. 1, comma 17, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 25-28 febbraio e il 14-15 marzo 2017, depositati in cancelleria rispettivamente il 7 e il 17 marzo 2017, iscritti ai numeri 27 e 32 del registro ricorsi 2017 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 18 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione delle Regione Abruzzo;

udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alessia Frattale per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 27 del registro ricorsi del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 5, commi 1 e 2, lettere b), c), d), e), h) ed i); 6, comma 1, lettera a), numero 1), lettera b), numeri 1) e 3), lettera d), numeri 1) e 3); 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f); 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e all'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Con successivo ricorso iscritto al n. 32 del registro ricorsi del 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 17, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), il quale ha modificato rispettivamente gli artt. 5 e 10 della legge regionale n. 42 del 2016, già oggetto di impugnazione con il primo degli odierni ricorsi, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost.

2.– In considerazione dell'evidente connessione dei ricorsi, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché le varie disposizioni impuginate trovano tutte applicazione anche in relazione alle aree naturali protette, siano esse nazionali o regionali. L'istituita Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (da ora in poi: REASTA), infatti, interesserebbe tutto il territorio regionale, compresi i parchi nazionali oltre che le riserve naturali statali e i parchi regionali, la cui tutela è però disciplinata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) (da ora in poi: legge quadro). Tale legge, secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve ricondursi alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di modo che le Regioni possono, al riguardo, determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare in peius alla legislazione statale. Le norme censurate, invece, presenterebbero – secondo il ricorrente – profili di contrasto con la normativa statale, tali da renderle costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In relazione ad alcune delle disposizioni censurate, il ricorrente lamenta, inoltre, la violazione degli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. Per un verso, infatti, la mancata previsione di conformità al regolamento del parco delle attività volta a volta previste dalle norme censurate determinerebbe una lesione della potestà regolamentare statale, nella specie affidata, dalla legge quadro, a tale regolamento; per un altro, la mancata partecipazione degli Enti parco alla gestione e organizzazione della REASTA, per la parte in cui questa si sviluppa all'interno delle aree protette, pregiudicherebbe le funzioni amministrative che lo Stato, in materia di propria competenza, ha loro affidato.

La Regione Abruzzo si è costituita in entrambi i giudizi chiedendo il rigetto di ambedue i ricorsi.

4.– Questa Corte, quando è stata chiamata a valutare la compatibilità costituzionale della normativa regionale istitutiva della rete sentieristica, pur avendo riconosciuto che tale normativa interessa ambiti riconducibili alla potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ha affermato che la vocazione turistica (pur se univoca ed esclusiva) della legge regionale debba necessariamente essere «correlata (e subordinata) alle esigenze di tutela dell'ambiente» (così sentenza n. 121 del 2018).

La legislazione regionale, infatti, qualora incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro, la quale – costantemente ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte alla materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 121 del 2018 e n. 74 del 2017) – detta gli standard minimi uniformi di tutela, «che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius» (sentenza n. 121 del 2018).

In precedenti occasioni questa Corte ha già avuto modo di precisare come lo standard minimo uniforme di tutela, riguardante le aree naturali protette, si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori di tali aree «di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione» dell’ambiente e dell’ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011).

Tale modello di tutela, imperniato appunto sull’istituzione di un ente gestore dell’area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali, è sostanzialmente replicato dalla normativa statale tanto per le riserve naturali statali quanto per le aree protette regionali, seppur per queste ultime la legislazione statale abbia predisposto un quadro normativo meno dettagliato.

È dunque necessario, ai fini della risoluzione delle odierne questioni di costituzionalità, verificare se le disposizioni regionali impugnate siano conformi ai principi fondamentali posti dalla legge quadro, poiché solo in tal caso il legittimo obiettivo di promozione del turismo potrà dirsi perseguito nel rispetto delle esigenze di tutela dell’ambiente.

5.– Prima di passare all’esame delle singole questioni, occorre rilevare che tutte le disposizioni censurate sono state modificate dalla legge della Regione Abruzzo 25 maggio 2017, n. 33, recante «Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 23 dicembre 2016, n. 41 (Concorso della Regione Abruzzo alla riduzione strutturale della spesa pubblica) e 27 dicembre 2016, n. 42 (Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano)». Deve, quindi, essere preliminarmente valutata l’incidenza dello *ius superveniens* sulle questioni in esame.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale, intervenuta in pendenza di giudizio, determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre, per un verso, che lo *ius superveniens* sia soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e, per un altro, che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore (*ex plurimis*, sentenza n. 238 del 2018).

Nel caso di specie non si può escludere che le disposizioni censurate abbiano avuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 185, n. 44 e n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017). L’assenza di qualsiasi indicazione da parte della Regione Abruzzo – la quale non ha depositato memorie in prossimità dell’udienza pubblica e, in tale sede, non ha neppure fornito alcun chiarimento – induce a ritenere non provata, infatti, la mancata applicazione delle norme censurate, anche in considerazione del loro tempo di vigenza. Non sussiste, pertanto, un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

Tanto premesso, possono ora prendersi in esame le singole questioni di legittimità costituzionale.

6.– L'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 disciplina la gestione e l'organizzazione del patrimonio escursionistico regionale, a traverso lo svolgimento di una serie di funzioni fra cui: la promozione dell'attività di validazione di nuovi sentieri e percorsi escursionistici; la formazione e il coordinamento della rete delle strutture ricettive; la predisposizione dei programmi di gestione della rete escursionistica, anche afferenti a percorsi a valenza regionale e al coordinamento e collegamento con reti escursionistiche nazionali; infine, l'approvazione del programma triennale degli interventi straordinari di cui all'art. 10 della stessa legge.

Su tale art. 5 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso plurime questioni di legittimità costituzionale, in riferimento, nel complesso, agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

6.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato, innanzitutto, i commi 1 e 2, lettere b), d), e) ed i), in quanto li ritiene invasivi della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», perché – non prevedendo che le funzioni di organizzazione e gestione da tali lettere disciplinate debbano essere esercitate, nei casi in cui interessino aree rientranti in parchi nazionali, in conformità al piano del parco ed al regolamento del parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo – si pongono in contrasto con gli artt. 8, 11 e 12 della legge n. 394 del 1991.

La questione è fondata.

Questa Corte ha già posto in evidenza come «lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili» all'interno delle aree protette (così da ultimo, la sentenza n. 74 del 2017; nello stesso senso, la sentenza n. 121 del 2018). Sono dunque il regolamento e il piano del parco (rispettivamente previsti agli artt. 11 e 12 della legge quadro) nonché le misure di salvaguardia dettate dal provvedimento istitutivo (art. 6 della legge quadro) a valutare la rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di tutela ambientale (sentenze n. 121 del 2018, n. 171 del 2012, n. 263 del 2011, n. 44 del 2011).

L'art. 5, commi 1 e 2, lettere b), d), e), ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che le funzioni di gestione e organizzazione della REASTA debbano essere esercitate, nei casi in cui interessino aree rientranti in parchi nazionali, in conformità al piano del parco ed al regolamento del parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo, si pone dunque in contrasto con quanto stabilito dalla legge quadro.

6.1.1.– Le medesime disposizioni sono altresì censurate nella parte in cui non prevedono che la gestione e l'organizzazione della REASTA, anche quando questa si sviluppi all'interno di riserve naturali e aree protette regionali, sia conforme a quanto stabilito dai relativi strumenti gestori.

Anche tale questione è fondata.

La legge quadro, come si è visto, impone anche per le riserve naturali e le aree protette regionali un regolamento e un piano, cui devono conformarsi le attività che si svolgono all'interno di tali aree: di qui l'illegittimità delle norme impugnate, nella parte in cui non prevedono che la gestione e l'organizzazione della REASTA sia conforme a tali strumenti.

6.2.– L'art. 5, comma 2, lettere b), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 è censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, novamente perché invasivo della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in quanto legittimerebbe

interventi di tipo gestorio di diversi soggetti all'interno dei territori dei parchi nazionali senza il nulla osta dell'Ente parco, anche ove ritenuto necessario dall'art. 13 della legge quadro.

La questione è fondata.

Il nulla osta, al quale è subordinato il rilascio di concessioni o autorizzazioni di interventi, impianti ed opere all'interno del parco, è lo strumento nelle mani dell'Ente parco, per mezzo del quale questo può controllare che le attività siano conformi alle norme del piano e del regolamento del parco medesimo.

In forza della norma statale, l'Ente parco deve poter verificare che gli interventi che si intendono porre in essere sul territorio del parco siano conformi agli standard di tutela stabiliti dalla legge quadro, ossia alle norme del piano e del regolamento del parco.

Le disposizioni impugnate, nella parte in cui non prevedono che gli interventi di tipo gestorio all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco, si pongono pertanto in contrasto con quanto stabilito dalla legge quadro.

6.2.1.– Le medesime disposizioni sono altresì censurate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono che la pianificazione e la gestione della REASTA, anche quando questa si sviluppi all'interno di riserve naturali statali e aree protette regionali, sia subordinata al previo nulla osta degli enti gestori.

Le questioni sono inammissibili.

Il nulla osta, contrariamente al piano e al regolamento, non è espressamente previsto dalla legge quadro lì dove disciplina gli strumenti di tutela delle riserve naturali statali e delle aree protette regionali, sicché il ricorrente avrebbe dovuto specificamente argomentare sull'estensione di tale istituto anche a tali aree protette. In linea con la costante giurisprudenza di questa Corte devono, pertanto, dichiararsi inammissibili le relative questioni, poiché sono del tutto carenti «del supporto argomentativo minimo che deve connotare il ricorso in via principale» (ex multis, sentenza n. 261 del 2017).

6.3.– L'art. 5, commi 1 e 2, lettere c), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 è, da ultimo, censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, poiché consente alle attività gestorie ivi disciplinate – ovverosia di pianificazione, promozione e realizzazione di interventi – di spiegare effetti anche sui territori delle aree naturali protette, così risultando idonee a pregiudicare le funzioni degli enti gestori di tali aree, cui la legge statale affida sia la gestione sia il controllo sulla conformità delle attività realizzate all'interno di queste ultime. Di qui la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost., poiché le disposizioni impugnate, da un lato, sarebbero invasive della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e, dall'altro, pregiudicherebbero una funzione amministrativa affidata dallo Stato, in una materia di propria competenza esclusiva, agli enti gestori delle aree protette.

Le questioni non sono fondate.

L'accoglimento delle precedenti questioni, aventi ad oggetto l'art. 5 della legge regionale e dianzi esaminate, esclude che i programmi e gli interventi posti in essere da soggetti diversi dagli enti gestori possano valere all'interno delle aree protette ove non conformi al regolamento e al piano di

dette aree. A seguito di tali declaratorie di illegittimità costituzionale, le funzioni che la legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 affida all'amministrazione regionale non possono che svolgersi, pertanto, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge quadro. Vengono in tal modo salvaguardate le funzioni che la normativa statale affida agli enti gestori di tali aree.

6.4.– L'accoglimento delle questioni aventi ad oggetto l'art. 5, commi 1 e 2, lettere b), d), e), h) ed i), della citata legge regionale, determina l'assorbimento delle ulteriori censure proposte in riferimento agli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

7.– L'art. 6, comma 1, lettere a), numero 1), b), numeri 1) e 3), e d), numeri 1) e 3), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 affida al Club alpino italiano (CAI) Abruzzo, al Collegio delle guide alpine Abruzzo e al Collegio delle guide speleologiche Abruzzo una serie di funzioni e compiti di gestione dei percorsi, dei sentieri e della segnaletica, fra i quali: il controllo, l'indicazione e il monitoraggio della segnaletica, l'attribuzione del numero identificativo sulle vie escursionistiche ovvero all'ingresso di cavità e torrenti, la manutenzione dei percorsi inseriti nella REASTA.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni attribuite ai soggetti indicati avrebbero natura «specificamente e immediatamente» gestoria, motivo per cui le norme contrasterebbero con la legge quadro, nella parte in cui trovano applicazione anche in riferimento ai parchi nazionali e alle altre aree protette, tanto statali quanto regionali, con la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le questioni sono fondate.

Come ripetutamente rilevato, deve ribadirsi che le funzioni disciplinate dalle disposizioni impugnate sono attribuite dalla legge quadro in via esclusiva agli enti gestori delle aree protette, cui è inderogabilmente affidata dalla legge statale la tutela dei valori ambientali in dette aree a traverso l'approvazione del regolamento e del piano. Funzioni quali quelle disciplinate dalle norme censurate possono, in tutta evidenza, «avere non poco impatto sui valori ambientali e naturalistici che la legge quadro intende proteggere, affidando agli strumenti del regolamento e del piano per il parco la tutela di detti valori» (così sentenza n. 121 del 2018). Di qui l'incostituzionalità delle norme impugnate, nella parte in cui risultano applicabili anche all'interno delle aree naturali protette.

7.1.– Restano assorbite le questioni aventi ad oggetto il medesimo art. 6, comma 1, lettere a), numero 1), b), numeri 1) e 3), e d), numeri 1) e 3), riferite all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

8.– L'art. 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 affida ai Comuni e all'Amministrazione separata dei beni di uso civico (ASBUC) una serie di funzioni di gestione della REASTA (fra cui: gestire la porzione di REASTA afferente al proprio territorio, presiedere all'ordinaria manutenzione di percorsi e sentieri, predisporre e approvare i programmi annuali di manutenzione ordinaria e stipulare convenzioni con forze dell'ordine e associazioni preposte all'attività di controllo e vigilanza).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le norme sarebbero illegittime, nella parte in cui affidano una serie di funzioni di gestione diretta ai Comuni e alle ASBUC anche su porzioni del territorio regionale ricadenti all'interno del perimetro delle aree naturali protette e, pertanto, di spettanza dei soggetti gestori di queste ultime. Di qui il contrasto con la legge quadro e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le questioni sono fondate.

Come agevolmente si ricava dalla lettera delle disposizioni censurate, la legge regionale affida funzioni di gestione ai Comuni e alle ASBUC con riferimento ai territori rientranti nelle aree naturali protette: da un lato, è *expressis verbis* affidata la gestione della REASTA a tali soggetti e, dall'altro, è previsto che essi predispongano un programma di manutenzione ordinaria dei percorsi, ossia un programma volto a conservare la funzionalità e l'efficienza della REASTA, che deve essere necessariamente attuato mediante interventi sul territorio.

Da ciò, e per le ragioni ripetutamente esposte, deriva l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, nella parte in cui trovano applicazione anche all'interno delle aree naturali protette.

8.1.– Restano assorbite le questioni aventi per oggetto l'art. 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, riferite all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

9.– L'art. 10 della impugnata legge regionale n. 42 del 2016, al comma 1, prevede che la Regione Abruzzo approvi ogni tre anni il programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, previa acquisizione delle proposte dei Comuni e degli enti gestori dei parchi nazionali e delle aree protette regionali, mentre, al comma 2, stabilisce i fini cui tale programma deve tendere.

Anche su tale articolo sono state promosse plurime questioni di legittimità costituzionale, in riferimento, nel complesso, agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost. Le relative doglianze hanno contenuto analogo a quelle mosse contro l'art. 5 della medesima legge, di modo che la ratio decidendi, sottesa alla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale concernenti quest'ultimo, può essere riferita anche alla decisione delle questioni ora in esame.

10.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene l'art. 10, comma 1, invasivo della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», perché, nella parte in cui trova applicazione alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, non prevede che il programma triennale degli interventi straordinari, dallo stesso disciplinato, sia rispettoso del regolamento e del piano, così incidendo sul nucleo di salvaguardia predisposto dagli artt. 11 e 12 della legge quadro.

Le questioni sono fondate.

Si è già più volte posto in evidenza quanto siano centrali, secondo la legge quadro, gli strumenti del regolamento e del piano per la tutela delle aree protette; la norma regionale, nella parte in cui non prevede che il programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, ove rivolto alle porzioni di territorio ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, sia conforme al piano ed al regolamento, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo, si pone, dunque, in contrasto con quanto stabilito dalla legge quadro.

11.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, altresì, l'art. 10, commi 1 e 2, nella parte in cui prevede che gli interventi del piano triennale possano essere realizzati in assenza del nulla osta dell'Ente parco, benché, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 394 del 1991, questo risulti invece necessario. La norma ricavabile dal combinato disposto dei commi 1 e 2 violerebbe, pertanto, l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La questione è fondata.

In forza degli argomenti già spesi con riguardo all'analogia censura mossa all'art. 5 della stessa legge regionale, la norma in esame, nella parte in cui non prevede che gli interventi all'interno dei territori dei parchi devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco, si pone in contrasto con quanto stabilito dalla legge quadro.

11.1– L'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 è altresì censurato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che la pianificazione e la gestione della REASTA, anche quando questa si sviluppi all'interno di riserve naturali statali e aree protette regionali, sia subordinata al previo nulla osta degli enti gestori.

Le questioni sono inammissibili, poiché, parimente a quanto rilevato riguardo all'analogia censura mossa contro l'art. 5 della legge regionale, sono del tutto carenti del supporto argomentativo minimo che deve connotare il ricorso in via principale.

12.– L'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 è altresì censurato perché, mediante la previsione del programma triennale degli interventi straordinari, la legge regionale affiderebbe «all'amministrazione regionale una rilevantissima funzione programmatoria e gestoria» anche su porzioni del territorio regionale ricadenti all'interno del perimetro delle aree naturali protette, siano esse parchi nazionali, riserve naturali statali o aree protette regionali. La norma sarebbe, pertanto, idonea a pregiudicare le funzioni degli enti gestori di tali aree, cui la legge statale affida sia la gestione sia il controllo sulla conformità delle attività realizzate all'interno delle aree protette. Di qui la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost., poiché la disposizione impugnata, da un lato, sarebbe invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e, dall'altro, pregiudicherebbe una funzione amministrativa affidata dallo Stato, in una materia di propria competenza esclusiva, agli enti gestori delle aree protette.

Le questioni non sono fondate, in riferimento tanto ai parchi nazionali quanto alle altre aree naturali protette, per le medesime ragioni esposte in relazione alle analoghe questioni che investono l'art. 5 della medesima legge regionale.

L'accoglimento delle precedenti questioni, aventi ad oggetto l'art. 10, commi 1 e 2, della citata legge regionale e dianzi esaminate, escludendo che il programma triennale degli interventi straordinari possa trovare applicazione anche all'interno di tali aree protette ove non sia conforme al regolamento e al piano, consente di salvaguardare le funzioni che la normativa statale affida agli enti gestori di tali aree.

12.1.– L'accoglimento delle questioni aventi ad oggetto l'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, determina l'assorbimento delle ulteriori censure riferite agli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

13.– L'art. 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 prevede che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della medesima legge regionale, il relativo regolamento attuativo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa la norma invasiva della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», poiché affida al regolamento regionale la disciplina di diversi oggetti che, con riferimento al territorio delle aree protette, sono di competenza del regolamento e del piano del parco. Per analoghe ragioni, esse sarebbero costituzionalmente

illegittime anche nella la parte in cui si rivolgono a porzioni di territorio incluse nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Le questioni sono fondate.

Gli oggetti su cui, secondo le disposizioni in esame, il regolamento attuativo dovrebbe statuire (dalle caratteristiche della segnaletica ai criteri per la progettazione e la realizzazione di sentieri, ai criteri generali di manutenzione dei percorsi della REASTA) rientrano in attività che, come si è invero già visto, spetta al regolamento e al piano delle aree protette disciplinare.

13.1.– Restano assorbite le ulteriori questioni aventi ad oggetto l'art. 14, comma 2, lettere a), b), ed e), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, riferite all'art. 117, sesto comma, Cost.

14.– Devono ora essere scrutinate le questioni concernenti l'art. 1, comma 17, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2017.

15.– L'art. 1, comma 17, lettera a), della citata legge regionale ha modificato l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, inserendo il comma 2-bis. La norma censurata statuisce che il dirigente della struttura regionale competente in materia può stabilire quali, fra le attività previste dallo stesso art. 5, siano da ritenere prioritarie nell'ambito dell'attivazione e gestione della REASTA, «provvedendo ad individuare altresì, tra i soggetti indicati sempre al comma 1, quali siano quelli di cui avvalersi nonché determinare l'importo per la copertura delle eventuali spese».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione finirebbe per radicare in capo all'amministrazione regionale la competenza al compimento di «specifici atti di programmazione gestoria», i quali troverebbero applicazione anche all'interno dei parchi, delle riserve naturali statali e delle aree protette regionali, «senza alcuna “previa intesa” con gli enti preposti alla gestione delle aree naturali protette». La norma regionale contrasterebbe, pertanto, con la legge n. 394 del 1991 e, specificamente, con gli artt. 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9 e 12, della citata legge, i quali affidano agli enti parco ed ai soggetti gestori delle aree protette l'attività di gestione dei territori ricompresi al loro interno, nonché «l'autorizzazione all'esecuzione degli interventi destinati ad essere realizzati nei relativi ambiti territoriali». Con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le questioni sono fondate.

In forza di quanto previsto dalla normativa quadro statale, devono essere gli enti gestori delle aree protette, a traverso gli strumenti regolatori (regolamento e piano), a stabilire non solo quali attività possono compiersi, ma altresì i tempi e i modi di svolgimento di queste, all'interno delle aree protette.

15.1.– Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 1, comma 17, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, riferite all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

16.– L'art. 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017 ha modificato l'art. 10 della legge regionale n. 42 del 2016, sostituendo il comma 4.

Con tale modifica, il legislatore regionale ha demandato ad un atto dirigenziale, in fase di prima attuazione e nelle more dell'adozione del programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, l'indicazione delle attività da ritenere prioritarie tra quelle elencate al comma 2 del

medesimo articolo e l'individuazione dei soggetti cui affidare la relativa attuazione, nonché la determinazione dell'importo dei contributi da erogare entro il 31 dicembre 2016.

Similmente a quanto rilevato per la modifica apportata all'art. 5 della legge regionale n. 42 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che in tal modo si sarebbe radicata in capo all'amministrazione regionale la competenza al compimento di «specifici atti di programmazione gestoria», i quali troverebbero applicazione anche all'interno delle aree protette, «senza alcuna previa intesa con gli enti preposti alla gestione delle aree naturali protette».

Le questioni sono fondate per le medesime ragioni esposte riguardo all'analoga questione concernente il comma 2-bis dell'art. 5: è agli enti gestori delle aree protette che la normativa statale riconosce la competenza a individuare le modalità di svolgimento delle attività che possono compiersi all'interno di tali aree.

16.1.– Restano assorbite le ulteriori questioni aventi per oggetto l'art. 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, riferite all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, lettere b), d), e) ed i), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», nella parte in cui non prevede che le funzioni di gestione e organizzazione della REASTA devono essere esercitate, all'interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettere b), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che gli interventi di tipo gestorio all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere a), numero 1), b), numeri 1) e 3), e d), numeri 1) e 3), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che il programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, ove rivolto alle porzioni di territorio ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il loro regolamento e il rispettivo piano, nonché le misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che gli interventi disciplinati dal programma triennale degli

interventi straordinari sulla REASTA all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui affida al regolamento attuativo, adottato dal Consiglio regionale, la disciplina degli oggetti ivi previsti anche con riferimento al territorio delle aree naturali protette;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), che ha inserito il comma 2-bis all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettere b), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte relativa alle riserve naturali statali e alle aree protette regionali, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, in relazione alle riserve naturali statali e alle aree protette regionali, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, lettere c), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2019.

Sentenza: 5 giugno 2019, n. 186

Materia: tutela della salute - vaccinazioni per i minori di età

Parametri invocati: artt. 3, 117, secondo comma, lettere n) e q), e terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età)

Esito: illegittimità costituzionale delle norme impugnate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), con riguardo agli artt. 1, commi 3 e 4, e 2, per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., della competenza statale relativa alla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché per violazione della potestà esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione e in materia di profilassi internazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere n) e q), Cost.

L'art. 1, comma 3, dispone che nella eventualità di minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali, i responsabili delle strutture:

a) non procedono all'iscrizione dei minori ai nidi d'infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alla scuola dell'infanzia;

b) comunicano ai servizi territoriali competenti il mancato assolvimento degli obblighi vaccinali da parte dei minori accolti nelle strutture affinché provvedano nel rispetto del calendario vaccinale.

L'art. 1, comma 4, a sua volta, rimette alla Giunta regionale l'approvazione delle modalità attuative della legge.

Il successivo art. 2 prevede che in sede di prima applicazione, per i minori di età non in regola con gli obblighi della legge che siano già iscritti o che si iscrivano per la prima volta alle strutture per l'infanzia, è sufficiente aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge stessa.

Secondo il ricorrente, le suddette disposizioni dettano una disciplina in tema di obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso dei minori alle scuole d'infanzia e ai servizi educativi per l'infanzia divergente rispetto a quella statale.

Tale disciplina sarebbe da una parte più rigorosa, laddove sancisce che i responsabili delle strutture scolastiche non procedono all'iscrizione dei minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali e comunicano ai servizi territoriali competenti il mancato assolvimento degli obblighi stessi; e dall'altra più permissiva, laddove prevede, sia pur solo in via transitoria, che ai fini dell'iscrizione sia sufficiente l'avvio del *percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali*, in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla legge statale.

Le questioni sono fondate.

La Corte costituzionale ha avuto modo di affermare, con la sentenza n. 5 del 2018, che la normativa in materia di obblighi vaccinali interseca una pluralità di materie, con prevalenza dei

profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato in materia di principi fondamentali sulla tutela della salute, di livelli essenziali delle prestazioni, di norme generali sull'istruzione, di profilassi internazionale.

In particolare, le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici si configurano come norme generali sull'istruzione di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.), in quanto esse *mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione.*

Nel regolare il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai nidi di infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alla scuola dell'infanzia, con la legge impugnata il legislatore regionale è dunque intervenuto in un settore riservato alla competenza esclusiva dello Stato, qual è quello delle norme generali sull'istruzione, determinando una interferenza di per sé stessa costituzionalmente illegittima.

Peraltro, in materia di obblighi di vaccinazioni la Corte ha altresì affermato, con la sentenza summenzionata, che *le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita, si pongono in rapporto di coesenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore.*

Anche sotto questo profilo le disposizioni impugnate sono viziate da illegittimità costituzionale, giacché seguono percorsi divergenti rispetto a quelli fissati dalla disciplina statale.

Infatti, l'art. 1, comma 3, della l.r. Molise 8/2018 prevede una disciplina più severa di quella statale, in quanto vieta l'iscrizione alle strutture educative anziché stabilire la decadenza dall'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia per i minori che non risultano in regola con gli obblighi vaccinali, come disposto dagli artt. 3, comma 3, e 3 bis, comma 5, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119.

Inoltre, le norme censurate si prestano ad essere interpretate nel senso che il legislatore regionale reputi necessario l'assolvimento non solo delle vaccinazioni obbligatorie imposte dalla norma statale, ma perfino di quelle solo raccomandate. Infatti, l'art. 1, comma 1, della l.r. 8/2018 stabilisce che costituisce requisito per l'iscrizione annuale ai nidi d'infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alla scuola dell'infanzia, l'aver effettuato gli obblighi vaccinali nonché *le vaccinazioni raccomandate ai minori di età dal Piano Nazionale Prevenzione Vaccinale.*

Per altro verso, la legge impugnata, all'art. 2, detta una disciplina più permissiva di quella statale laddove stabilisce, sia pure solo in via transitoria, che ai fini dell'iscrizione è sufficiente un non meglio definito avvio del *percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali*, in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla disciplina statale (dimostrazione dell'avvenuto assolvimento degli obblighi vaccinali ovvero, in alternativa, assunzione formale dell'impegno a farlo, ai sensi degli artt. 3 e 3 bis del d.l. 73/2017).

Sotto il profilo contenutistico, dunque, gli artt. 1, comma 3 e 2 della legge regionale impugnata sono viziati per incompatibilità con la disciplina dettata dal legislatore statale, che pone vincoli inderogabili.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della l.r. Molise 8/2018 comporta anche la illegittimità costituzionale del successivo comma 4, atteso che quest'ultimo demanda alla Giunta regionale la mera definizione delle modalità attuative del precedente comma, costituzionalmente illegittimo. Restano assorbite le ulteriori doglianze dedotte dalla difesa statale.

SENTENZA N. 186

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-14 novembre 2018, depositato in cancelleria il 13 novembre 2018, iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Molise del 12 settembre 2019, n. 52, edizione straordinaria, con riguardo agli artt. 1, commi 3 e 4, e 2, per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, della competenza riservata alla legislazione statale sia per la determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia in tema di «norme generali sull'istruzione» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., sia per la disciplina della profilassi internazionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.

2.– Per la loro stretta interconnessione, è opportuno esaminare congiuntamente tutte le questioni relative agli artt. 1, commi 3 e 4, e 2, della legge reg. Molise n. 8 del 2018.

2.1.– L'art. 1, comma 3, dispone che «[n]ella eventualità di minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali, i responsabili delle strutture:

a) non procedono all'iscrizione per i casi di cui al comma 1;

b) comunicano ai servizi territoriali competenti il mancato assolvimento degli obblighi vaccinali affinché provvedano nel rispetto del calendario vaccinale per i casi di cui al comma 2».

L'art. 1, comma 4, a sua volta, stabilisce che «[e]ntro 60 giorni dall'entrata in vigore, la Giunta regionale approva, su proposta dell'azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), le modalità attuative della presente legge anche tenendo conto dei casi in cui la vaccinazione deve essere omessa o differita per accertati pericoli concreti per la salute del minore in relazione a specifiche condizioni cliniche».

Il successivo art. 2 introduce una disciplina transitoria, prevedendo che «[i]n sede di prima applicazione, per i minori di età non in regola con gli obblighi della presente legge che siano già iscritti o che si iscrivano per la prima volta alle strutture di cui all'art. 1, comma 1, nel rispetto del calendario vaccinale, è sufficiente aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge».

2.2.– Secondo il ricorrente, le suddette disposizioni dettano una disciplina in tema di obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso dei minori alle scuole d'infanzia e ai servizi educativi per l'infanzia divergente rispetto a quella statale: per un verso più rigorosa, ove sancisce che i responsabili delle strutture scolastiche non procedono all'iscrizione dei minori di età non in regola con gli obblighi vaccinali (art. 1, comma 3, lettera a) e comunicano ai servizi territoriali competenti il mancato assolvimento degli obblighi stessi (art. 1, comma 3, lettera b), attribuendo alla Giunta regionale il compito di apporre le modalità attuative (art. 1, comma 4); per altro verso più permissiva, allorché prevede, sia pur solo in via transitoria, che ai fini dell'iscrizione è sufficiente un non meglio definito avvio del «percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali» (art. 2) entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale, in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla legge statale.

3.– Le questioni sono fondate.

Questa Corte ha di recente affermato che la normativa in materia di obblighi vaccinali interseca una pluralità di materie, con prevalenza dei profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato in materia di principi fondamentali sulla tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.); di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.); di norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.); di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.) (sentenza n. 5 del 2018).

In particolare, le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici, che sole rilevano nel presente giudizio, si configurano come «norme generali sull'istruzione» di competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.), in quanto esse «mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura

(per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione» (sentenza n. 5 del 2018).

A tale ambito sono da ricondurre le disposizioni regionali impugnate, che regolano il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai nidi di infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alla scuola dell'infanzia.

Con la legge impugnata, dunque, il legislatore regionale è intervenuto in un settore riservato alla competenza esclusiva dello Stato, qual è quello delle «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117 secondo comma, lettera n), Cost., determinando una interferenza di per sé stessa costituzionalmente illegittima (ex multis, sentenze n. 178 e n. 110 del 2018, n. 40 del 2017, n. 195 del 2015, n. 49 del 2014, n. 245 e n. 98 del 2013 e n. 35 del 2011).

4.– Occorre peraltro osservare che in materia di obblighi di vaccinazioni questa Corte ha altresì soggiunto che «le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita, si pongono in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore» (sentenza n. 5 del 2018).

Anche sotto questo profilo le disposizioni impugnate appaiono viziate da illegittimità costituzionale, per il contenuto delle stesse.

Come rilevato dalla difesa statale, le previsioni del legislatore regionale seguono percorsi divergenti rispetto a quelli fissati dalla inderogabile disciplina statale.

Infatti, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2018 prevede una disciplina più severa di quella statale, in quanto vieta l'iscrizione alle strutture educative anziché, come disposto dagli artt. 3, comma 3, e 3-bis, comma 5, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale) convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2017, n. 119, la decadenza dall'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia per i minori che non risultano in regola con gli obblighi vaccinali. Inoltre, il riferimento contenuto nell'impugnato art. 1, comma 3, al precedente art. 1, comma 1, può lasciare intendere, anche alla luce dei lavori preparatori e, in particolare, della relazione illustrativa al disegno di legge, che il legislatore regionale reputi necessario aver effettuato non solo le vaccinazioni obbligatorie imposte dalla norma statale, ma finanche quelle solo raccomandate. Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 8 del 2018 stabilisce che «costituisce requisito per l'iscrizione annuale: a) ai nidi d'infanzia; b) ai servizi integrativi per la prima infanzia; c) alla scuola dell'infanzia», l'aver effettuato gli obblighi vaccinali, «nonché le vaccinazioni raccomandate ai minori di età dal Piano Nazionale Vaccinale».

Per altro verso, la legge impugnata, all'art. 2, detta una disciplina più permissiva di quella statale laddove stabilisce, sia pur solo in via transitoria, che ai fini dell'iscrizione è sufficiente un non meglio definito avvio del «percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali» entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla disciplina statale (artt. 3 e 3 bis del d.l. n. 73 del 2017).

Sotto il profilo contenutistico, dunque, gli artt. 1, comma 3 e 2 della legge regionale impugnata appaiono viziati per incompatibilità con la disciplina dettata dal legislatore statale, che pone vincoli inderogabili.

5.– L'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2018 comporta, come dedotto dalla difesa statale, anche la illegittimità costituzionale del successivo comma 4, atteso che quest'ultimo demanda alla Giunta regionale la mera definizione delle modalità attuative del precedente comma, costituzionalmente illegittimo.

6.– Restano assorbite le doglianze mosse in relazione agli ulteriori parametri dedotti dalla difesa statale, per le quali non vi è necessità di ulteriore trattazione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8 (Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2019.

Sentenza: 5 giugno 2019, n. 192

Materia: pubblico impiego; ordinamento degli uffici regionali; ordinamento civile

Parametri invocati: articoli 3, 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma della Costituzione; art. 70, comma 12, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), quale norma interposta

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 5, comma 1, e 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l. r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti)

Esito:

- infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge Regione Toscana 32/2018;
- estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Toscana 32/2018;

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Preliminarmente, la Corte dichiara l'estinzione del processo in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della l.r. Toscana 32/2018, in quanto, a seguito della l.r. 12 ottobre 2018, n. 56, la disposizione impugnata risulta modificata in senso satisfattivo per il Governo ricorrente, che ha rinunciato sul punto al ricorso. La Regione ha poi accettato la rinuncia (parziale).

L'articolo 6, comma 2, della legge regionale Toscana 32/2018 introduce nell'articolo 29 della legge regionale 1/2009, il vigente testo unico sul personale, due nuovi commi: il 9 *ter* ed il 9 *quater*.

Nel comma 9 *ter* appena richiamato si stabilisce che il personale in assegnazione temporanea alla Regione Toscana in base ad appositi protocolli, proveniente da altre amministrazioni, viene retribuito con oneri a carico del bilancio regionale, senza distinguere fra trattamento economico fondamentale ed accessorio.

Il ricorso governativo paventa violazione delle competenze esclusive del legislatore statale in materia di ordinamento civile, in quanto l'articolo 70, comma 12, del decreto legislativo 165/2001 stabilisce, per i casi di temporaneo servizio in amministrazione diversa da quella di appartenenza che gli oneri del trattamento fondamentale sono rimborsati all'ente di provenienza dall'ente utilizzatore, nulla disponendo in merito al trattamento accessorio; quest'ultimo, per uniforme prassi amministrativa, rimarrebbe a carico direttamente dell'utilizzatore.

A parere della Corte, la questione è infondata, in quanto la norma statale a cui fare riferimento è invece l'articolo 23 bis, comma 7, del citato d.lgs. 165/2001, che disciplina un istituto di mobilità temporanea e di scambio di professionalità, attivabile addirittura anche con le imprese private, introdotto dalla legge 15 luglio 2002 n. 145. Trattandosi con ogni evidenza di un istituto diverso dall'ambito di applicazione dell'articolo 70 del d.lgs. 165/2001 (che si applica ai tradizionali istituti del comando, distacco e simili), perché fondato su appositi protocolli

intersoggettivi (proprio come previsto dalla norma scrutinata), la legge regionale impugnata, concludono i giudici costituzionali, lungi dal violare la competenza esclusiva del legislatore statale, altro non fa che dare applicazione alle normative nazionali (l'articolo 23 bis del d.lgs. 165/2001). Il fatto che si tratti di esercizio di una competenza residuale, riferibile all'ordinamento dei propri uffici, modulata però come applicazione della legge statale, fa decadere anche i sospetti di legittimità costituzionale per ritenuta violazione dell'articolo 3 della Costituzione. La Corte afferma che la soluzione proposta dal legislatore toscano può essere seguita anche da altre amministrazioni; non può dunque essere foriera di disparità di trattamento.

Riguardo l'introduzione del comma 9 *quater* nell'articolo 29 della legge regionale 1/2009, che prevede che il personale in assegnazione temporanea non sia computato nei ruoli regionali e che esso non rilevi ai fini del rispetto del limite della percentuale massima di dirigenti nominabili senza concorso, la sentenza giunge ugualmente alla declaratoria di infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale.

Il ragionamento parte dalle stesse basi: l'articolo 23 bis, cui la norma regionale dà attuazione, disciplina un caso eccezionale, relativo a progetti specifici, o speciali, per cui risulta conforme alla legislazione statale non considerare il personale in assegnazione temporanea destinato a questo progetto nei ruoli regionali.

Del pari e conseguentemente risulta conforme ai principi della legislazione statale non computare questo personale (se di qualifica dirigenziale) nell'aliquota dei dirigenti che è possibile nominare senza previo concorso pubblico, poiché i dirigenti eventualmente assegnati in via temporanea ex articolo 29, comma 9 ter, l.r. 1/2009, nonché, in definitiva, ex articolo 23 bis d.lgs. 165/2001 non sono preposti ai settori ordinari dell'attività amministrativa, bensì sono dedicati ai richiamati progetti speciali.

In fine, la Corte ripete il ragionamento a termini del quale, ben potendo altre amministrazioni dettare norme simili a quelle impuginate, in conformità con la legislazione statale, non riscontra violazione dell'articolo 3 della Costituzione, in punto di ipotetica disparità di trattamento.

SENTENZA N. 192

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, e 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-17 settembre 2018, depositato in cancelleria il 18 settembre 2018, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 5, comma 1, e 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea

dei dipendenti), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

2.– Nelle more del giudizio, la Regione Toscana ha approvato la legge regionale 12 ottobre 2018, n. 56 (Disposizioni in materia di capacità assunzionale della Giunta regionale e degli enti dipendenti e di reclutamento speciale finalizzato al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 e alla l.r. 32/2018), il cui art. 1, comma 1, ha modificato l'art. 22-bis della legge regionale n. 1 del 2009, introdotto dall'impugnato art. 5, comma 1, della citata legge regionale n. 32 del 2018. Tale modifica è stata ritenuta idonea a superare i vizi di legittimità costituzionale denunciati dal Presidente del Consiglio dei ministri, che, quindi, ha rinunciato al ricorso per questa parte. La Regione ha dichiarato di accettare tale rinuncia parziale.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del processo in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.– Restano, quindi, da esaminare le questioni inerenti all'art. 6, comma 2, della medesima legge regionale n. 32 del 2018.

3.1.– Il citato art. 6, comma 2, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018 è anzitutto impugnato nella parte in cui inserisce il comma 9-ter nell'art. 29 della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale).

Il ricorrente ritiene che tale comma, là dove stabilisce che il personale in assegnazione temporanea alla Regione, proveniente da altre pubbliche amministrazioni, «conserva il trattamento economico, anche accessorio, in godimento alla data di assegnazione» e che «[i] relativi oneri finanziari sono a carico del bilancio regionale», abbia leso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., , ponendosi in contrasto con l'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Secondo questa norma l'ente che utilizza il personale deve rimborsare all'amministrazione di appartenenza del lavoratore gli oneri relativi al solo trattamento fondamentale, come determinato in base al contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) allo stesso direttamente applicabile. Nulla è detto sul trattamento accessorio. Quest'ultimo, secondo una regola generale ormai consolidata nella prassi amministrativa, dovrebbe essere corrisposto al dipendente dall'ente presso il quale lo stesso svolge la sua prestazione, al fine di evitare situazioni di disparità di trattamento tra lavoratori addetti ai medesimi compiti.

Il ricorrente ritiene, inoltre, che la citata disposizione regionale determini una disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per la generalità delle altre amministrazioni pubbliche, in violazione dell'art. 3 Cost.

3.1.1.– Le questioni non sono fondate.

L'art. 6, comma 2, contenuto nella legge reg. Toscana n. 32 del 2018, nella parte in cui inserisce il comma 9-ter nell'art. 29 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, prevede l'utilizzazione, da parte della Regione, di personale temporaneamente assegnato da altre amministrazioni per la realizzazione di singoli progetti, sulla base di «appositi protocolli». Si dà, in tal modo, applicazione all'art. 23-bis, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, che individua una particolare forma di mobilità

temporanea dei lavoratori pubblici fra amministrazioni pubbliche, ma anche fra amministrazioni pubbliche e imprese private, attraverso l'assegnazione temporanea di personale, sulla scorta di appositi protocolli. L'istituto, introdotto dall'art. 7 della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), ha caratteri del tutto particolari, perché si prefigge di soddisfare contestualmente sia le esigenze di una circolazione più efficiente e flessibile delle professionalità all'interno delle amministrazioni pubbliche (e delle imprese), sia il contenimento dei costi per il personale pubblico. Esso è stato introdotto dal legislatore statale al fine di consentire la realizzazione di specifici progetti di interesse per l'amministrazione di appartenenza e per quella destinataria, per un tempo definito e al di fuori dell'ordinaria amministrazione. Ciò implica che sia acquisito il consenso del lavoratore interessato, prima che sia siglato il protocollo d'intesa con cui le parti «disciplinano le funzioni, le modalità di inserimento», nonché «l'onere per la corresponsione del trattamento economico da porre a carico delle imprese destinatarie».

Con il ricorso a questo strumento le amministrazioni possono avviare specifiche attività e raggiungere obiettivi di efficienza e specializzazione, se necessario con progetti sperimentali, nell'espletamento di servizi destinati alla collettività. Esse coinvolgono nella mobilità il personale proveniente da altre amministrazioni, disposto a maturare esperienze professionali temporanee in un nuovo contesto, senza che ciò comporti aumenti di spesa connessi a nuove assunzioni.

In questa prospettiva di efficienza organizzativa si muove la norma regionale censurata, che promuove la sottoscrizione di protocolli in vista della realizzazione di specifici progetti condivisi, per l'erogazione dei servizi di propria competenza. Per incentivare la mobilità del personale proveniente da altre amministrazioni, la medesima norma assicura che l'assegnazione temporanea, così come non può in alcun modo modificare la posizione del personale assegnato (il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione di appartenenza resta delineato sulla base dell'originario contratto di lavoro), non incide sul relativo trattamento economico, che resta quello definito prima dell'avvio della mobilità, secondo la normativa vigente. Nell'accollarsi un tale onere la Regione rinvia al protocollo d'intesa, come previsto dall'art. 23-bis, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, la puntuale disciplina di tutti gli aspetti.

Si tratta, a ben vedere, della disciplina di aspetti dell'organizzazione amministrativa che, nell'ambito della propria competenza residuale, la Regione esercita seguendo obiettivi di efficienza e valorizzazione della professionalità di quanti, provenendo da altre amministrazioni, accedono alla mobilità temporanea sulla base di appositi protocolli, idonei, tra l'altro, a garantire il contenimento della spesa. Contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente – che peraltro invoca erroneamente l'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001 inerente a tutt'altra mobilità temporanea imposta dalla legge o dal regolamento – il legislatore toscano attua quanto previsto dal legislatore statale, senza violare la sfera di competenza di quest'ultimo in materia di «ordinamento civile».

Sulla base di argomenti analoghi, anche la questione promossa, nei confronti del citato comma 9-ter della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, in riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

La norma regionale si limita a dare applicazione all'art. 23-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 e non determina, pertanto, disparità di trattamento. La soluzione delineata dalla norma impugnata, coerente con la normativa statale, può essere, infatti, accolta e seguita da altre pubbliche amministrazioni.

3.2.– L'art. 6, comma 2, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018 è, inoltre, impugnato nella parte in cui, inserendo il comma 9-quater nell'art. 29 del citato «Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale», dispone che «il personale proveniente da altre pubbliche

amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione non ricopre posti in dotazione organica e non rileva ai fini del rispetto dei limiti di cui all'articolo 18-bis» della legge regionale n. 1 del 2009.

In tal modo, la norma regionale derogherebbe ai limiti fissati dall'art. 19, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, in ordine al conferimento di incarichi dirigenziali al personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione, in violazione sia dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale l'«ordinamento civile», sia del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché vi sarebbe una disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per la generalità delle altre amministrazioni pubbliche.

3.2.1.– Anche tali questioni non sono fondate.

Occorre, anzitutto, tener conto del contesto normativo in cui si inserisce la norma impugnata. L'art. 6, comma 2, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018 inserisce nell'art. 29 della legge reg. Toscana n. 1 del 2009 i commi 9-bis, 9-ter e 9-quater, tutti volti a disciplinare l'assegnazione temporanea di personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni sulla base di protocolli di intesa per singoli progetti di interesse specifico dell'Amministrazione, di cui all'art. 23-bis, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Mentre il comma 9-bis disciplina l'ipotesi di assegnazione temporanea del personale regionale presso altre amministrazioni pubbliche o imprese private, il comma 9-ter – esaminato supra – disciplina l'ipotesi dell'assegnazione temporanea presso la Regione di personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni con la stipulazione di appositi protocolli. Il comma 9-quater (ora in esame) così esordisce: «[i]l posto in dotazione organica del dipendente regionale in assegnazione temporanea resta indisponibile per tutta la durata della stessa» e prosegue prevedendo che «[i]l personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione non ricopre posti in dotazione organica». Tali previsioni devono essere lette in stretta connessione con quanto scritto nel periodo successivo. Nel caso in cui sia temporaneamente assegnato personale dirigenziale, quest'ultimo non rileva ai fini del rispetto dei limiti al conferimento degli incarichi dirigenziali a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche fissati dall'art. 18-bis della legge regionale n. 1 del 2009, in linea con l'art. 19, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Occorre, infatti, precisare che l'art. 18-bis della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, inserito dall'art. 21 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 90 recante «Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) e alle leggi regionali 59/1996, 60/1999, 6/2000, 43/2006, 38/2007, 20/2008, 26/2009, 30/2009, 39/2009, 40/2009, 66/2011, 23/2012, 77/2012 e 80/2012)», dispone che «gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti, nel limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti e dei direttori della Giunta regionale, a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del richiamato d.lgs. 165/2001, previo collocamento fuori ruolo, aspettativa non retribuita, comando o analogo provvedimento, secondo i rispettivi ordinamenti [...] ai sensi dell'articolo 19, comma 5-bis, del d.lgs. 165/2001».

Tale disposizione statale, inserita dalla legge n. 145 del 2002, prevede che le pubbliche amministrazioni possano conferire incarichi dirigenziali «entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui [...] all'articolo 23 e del 5 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia [...], anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui all'articolo 23, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2» (testo originario). Essa ha integrato la previsione, di cui al comma 6 del

medesimo articolo, che riguarda il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, «di particolare e comprovata qualificazione professionale» entro il medesimo limite «del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia».

Entrambe le disposizioni, in seguito modificate più volte (cosicché, secondo il testo attualmente vigente, i limiti posti dal comma 5-bis sono saliti al «15 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui al medesimo articolo 23 e del 10 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia» e si è prevista la possibilità di un ulteriore aumento, «rispettivamente, fino ad un massimo del 25 e del 18 per cento»), rispondono – come questa Corte ha già avuto modo di affermare – all'esigenza di attribuire, anche temporaneamente, la direzione delle strutture fondamentali dell'apparato burocratico a soggetti muniti di adeguate competenze, se necessario esterne all'amministrazione, in mancanza di dipendenti che vantino simili requisiti (sentenza n. 105 del 2013), con la precipua finalità di assicurare il buon andamento dell'amministrazione. Esse riflettono, inoltre, l'esigenza di contenere entro limiti quantitativi ristretti simili deviazioni dalla regola generale che attiene al conferimento degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell'amministrazione, «al fine di non vanificare, nei fatti, le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost.» (sentenza n. 105 del 2013).

Si tratta, come appare evidente, di soddisfare esigenze diverse, fra loro complementari, proprio perché riconducibili al buon andamento dell'amministrazione e riferite alla direzione di strutture burocratiche fondamentali, cui compete lo svolgimento delle attività ordinarie, in vista del perseguimento delle finalità istituzionali delle medesime amministrazioni pubbliche.

Le previsioni, inserite nel Capo II (Dirigenza) del Titolo II (Organizzazione) del d.lgs. n. 165 del 2001, si applicano alle amministrazioni dello Stato (art. 13), ma vincolano anche le Regioni, quanto ai «principi» (art. 27), fissati dal legislatore statale a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 251 del 2016), ravvisabile nel ragionevole contemperamento dell'esigenza di integrare le professionalità interne con altre che l'amministrazione non sia in grado di reperire, attingendo al suo personale con qualifica dirigenziale. Il travaso di professionalità provenienti da altre pubbliche amministrazioni, che può anche risultare in una mobilità “virtuosa” fra le stesse, avviene in armonia con l'art. 97 Cost., in un'ottica di organizzazione e programmazione. È questa l'ottica adottata dalla Regione Toscana, nel definire i limiti al conferimento degli incarichi dirigenziali, secondo quanto previsto dall'art 18-bis della legge regionale n. 1 del 2009.

Diverso è l'orizzonte della norma regionale impugnata. L'assegnazione temporanea del personale di altre amministrazioni è prevista, come già detto, per la gestione di un progetto comune tra l'amministrazione e altri soggetti, pubblici o privati, che presuppone un interesse condiviso, per un tempo definito, al di fuori dell'ordinaria amministrazione. Come per il comma 9-ter, si tratta di uno strumento di carattere eccezionale, per la specificità e temporaneità del progetto. Per questo motivo il personale dirigente, assegnato all'amministrazione regionale solo per il tempo necessario alla realizzazione del progetto, non ricopre posti di dotazione organica, poiché non rientra fra quanti, per categoria e profilo professionale necessari allo svolgimento dell'attività dell'ente, contribuiscono al conseguimento degli obiettivi e delle finalità istituzionali dello stesso. L'assegnazione temporanea non comporta, infatti, la direzione di strutture burocratiche fondamentali preposte all'attività ordinaria dell'amministrazione, poiché il dirigente indirizza la sua attività alla realizzazione di un progetto specifico e “straordinario”.

La norma regionale, anche in questo caso orientata a delineare una modalità di azione della stessa amministrazione regionale, non fa altro che dare attuazione all'art. 23-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, senza ledere la sfera di competenza statale.

Né si riscontra violazione dell'art. 3 Cost., sull'assunto della pretesa disparità di trattamento con la generalità delle altre amministrazioni pubbliche.

Poiché la norma regionale costituisce attuazione di quanto stabilito dal legislatore statale all'art. 23-bis, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, ben possono anche le altre amministrazioni, in linea con le indicazioni della normativa statale, orientare in tal senso la propria attività.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 11 luglio 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti), nella parte in cui inserisce i commi 9-ter e 9-quater nell'art. 29 della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo, relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge reg. Toscana n. 32 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2019.

Sentenza: 20 giugno 2019, n. 195

Materia: ordine pubblico e sicurezza

Parametri invocati: artt. 3, 5, 23, 25, 27, 32, 77, 97, 114, e 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, 118, secondo e terzo comma, 119 e 120, secondo comma della Costituzione; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Calabria e Umbria

Oggetto: artt. 21, comma 1, lettera a), 21 bis, commi 1 e 2, 28, comma 1 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 21 bis, comma 2, nella parte in cui prevede "sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali", anziché "sentita la Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali";
- illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1;
- non fondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Le Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Calabria hanno promosso, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

La sola Regione Emilia-Romagna ha promosso anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21 bis, commi 1 e 2, del d.l. 113/2018 in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost.

A sua volta, la Regione Umbria ha promosso in riferimento agli artt. 3, 5, 23, 25, 27, 77, 97, 114, 117, primo, secondo e terzo comma, 118, secondo e terzo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. 113/del 2018,

I giudizi aventi a oggetto le suddette disposizioni vengono riuniti e trattati congiuntamente.

La Corte costituzionale esamina in primo luogo l'art. 21, comma 1, lettera a), del menzionato decreto-legge. La disposizione ha inserito il riferimento ai "presidi sanitari" nel comma 3 dell'art. 9 del richiamato d.l. 14/2017, in materia di sicurezza delle città.

Il legislatore del 2017 ha introdotto una speciale misura, anche per tutelare il decoro di particolari luoghi (il cosiddetto DASPO urbano), conformandola al modello del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (DASPO). L'art. 9 del d.l. 14/2017 prende in considerazione e sanziona la condotta di chi - nelle ipotesi definite dallo stesso articolo - impedisce l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale. Oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo accertatore può ordinare

l'allontanamento dalle aree interne di tali infrastrutture e in caso di reiterazione della condotta il questore può adottare il provvedimento di divieto di accesso a una o più delle aree suddette.

Il comma 3 del richiamato art. 9 consente ai regolamenti di polizia urbana di individuare aree urbane ulteriori, la cui accessibilità e fruizione possano essere parimenti presidiate dalla misura suddetta, articolata nella sanzione amministrativa e nell'ordine di allontanamento, nonché nel provvedimento recante il divieto di accesso. La disposizione indica le tipologie di queste aree, identificate con quelle su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico.

L'art. 21, comma 1, lettera a), del d.l. 113/2018 ha esteso questo elenco, aggiungendo i "presidi sanitari" e le "aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli".

Le ricorrenti censurano la norma limitatamente alla parte in cui nell'elenco suddetto è stata aggiunta la previsione dei presidi sanitari, sull'assunto che l'estensione della misura violi il diritto alla salute della persona che sia bisognosa di cure mediche, precludendole od ostacolando la necessaria assistenza sanitaria, e dunque assoggettandola a una misura sproporzionata e irragionevole; al contempo, sarebbe lesa la competenza concorrente del legislatore regionale in materia di tutela della salute, senza peraltro la previsione di alcuna forma di leale collaborazione dello Stato con la Regione.

Nel merito, le questioni sollevate non sono fondate, essendo possibile un'interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata della norma impugnata, comunque inerente la materia "ordine pubblico e sicurezza", rientrante alla competenza legislativa esclusiva statale.

Nella fattispecie in esame l'art. 10, comma 2, del d.l. 14/2017 prevede espressamente che le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette devono essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell'atto. Una lettura di siffatta disposizione costituzionalmente orientata *comporta che tale destinatario può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura, senza che gli sia precluso l'accesso, anche ove egli sia stato destinatario del provvedimento del questore, che per il resto gli abbia fatto divieto di accedere a tale area per ogni altra ragione. La stessa interpretazione può adottarsi, pur in mancanza di un riferimento testuale, stante la medesima ratio sottesa all'una e all'altra misura, per delimitare l'ambito applicativo dell'ordine di allontanamento dal presidio sanitario negli stessi termini previsti per il divieto di accesso.*

La Corte esamina poi la questione relativa all'art. 21 bis, commi 1 e 2 del d.l. 113/2018, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna. Questa non contesta la riferibilità della norma alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma deduce la sua incidenza sulla competenza residuale regionale in materia di commercio, che richiederebbe un coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione delle linee guida per l'applicazione della norma in conformità del principio di leale collaborazione.

Il comma 1 prevede che "ai fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici..., con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi."

Ai sensi del comma 2 tali accordi sono adottati sulla base "delle linee guida statali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali."

Nonostante l'oggetto delle linee guida attenga alla materia dell'"ordine pubblico e sicurezza", di competenza esclusiva statale, *vi è comunque una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio*, che rientra nella competenza legislativa residuale della Regione e che ricomprende anche la regolamentazione dell'attività svolta negli esercizi pubblici. *Ciò richiede un coinvolgimento delle Regioni, tanto più necessario se si considera che l'art. 118, terzo comma,*

Cost., prescrive che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza ...”.

La mancanza di alcun coinvolgimento della Regione nella formazione di tali linee guida comporta l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 bis, comma 2, del d. l. 113/2018, nella parte in cui prevede “sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali” anziché “sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali”.

Infine, la Corte esamina le questioni relative all'art. 28, comma 1, del d.l. 113/2018, promosse dalla Regione Umbria.

La suddetta disposizione ha inserito nell'art. 143 del testo unico enti locali, che regola lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, il nuovo comma 7 bis.

Ai sensi di tale comma, laddove “...dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente.”.

Nel merito, le questioni sollevate sono fondate.

Con la norma censurata il legislatore ha inteso introdurre uno strumento correttivo meno invasivo dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nonché più duttile degli ordinari interventi sostitutivi.

Ma ciò ha fatto disegnando un potere prefettizio sostitutivo extra ordinem, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

La norma contestata richiede per la sua applicazione un presupposto negativo, ovvero la mancanza di “concreti, univoci e rilevanti” elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso; e un presupposto positivo, ovvero il riscontro di “situazioni sintomatiche” di condotte illecite gravi e reiterate. *Entrambi questi presupposti devono sussistere, senza però che il dato testuale della disposizione evidenzi, in realtà, alcuna connessione logica o causale tra loro, che non sia la loro mera sequenzialità temporale.*

A ciò si aggiunge l'assoluta genericità della definizione di tale presupposto positivo del potere sostitutivo introdotto dalla disposizione censurata.

Alla genericità del presupposto si aggiunge *la vaghezza del livello indiziario* degli elementi accertati, giacché è sufficiente che risultino mere “situazioni sintomatiche”. L'insufficiente determinazione del presupposto del potere sostitutivo è quindi *aggravata dalla latitudine del suo contenuto atipico e indifferenziato*, mentre ogni potere amministrativo, come ribadito dalla stessa giurisprudenza costituzionale, deve essere “determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa”.

Infine, il potere sostitutivo in oggetto contrasta con l'art. 120, secondo comma, Cost., non rispondendo ai principi della sussidiarietà e della leale collaborazione. In forza di tali principi, quanto più il potere *sostitutivo presenta una connotazione di discrezionalità nei presupposti e nel contenuto, tanto più il livello di assunzione di responsabilità si eleva da quello amministrativo (provvedimento del prefetto) a quello politico (deliberazione del Governo).*

Invece, la disposizione censurata lascia l'esercizio di un potere sostitutivo ampiamente discrezionale al livello meramente amministrativo dei poteri del prefetto.

SENTENZA N. 195

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 21, comma 1, lettera a), 21-bis, commi 1 e 2, e 28, comma 1, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, promossi con ricorsi delle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Toscana e Calabria, notificati il 31 gennaio-4 febbraio, il 1°-6 febbraio, il 31 gennaio-4 febbraio e il 1° febbraio 2019, depositati in cancelleria il 1°, il 4, il 6 e l'8 febbraio 2019, iscritti rispettivamente ai numeri 10, 11, 17 e 18 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 11 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Umbria, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giuseppe Naimo e Vincenzo Cannizzaro per la Regione Calabria e gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Ilia Massarelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Emilia-Romagna (r.r. n. 11 del 2019), Toscana (r.r. n. 17 del 2019) e Calabria (r.r. n. 18 del 2019) hanno, tra le altre, promosso, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132; disposizione questa che – modificando l'art. 9, comma 3, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48 – ha inserito, dopo le parole «su cui insistono», le parole «presidi sanitari».

Assumono le ricorrenti che l'ampliamento dell'elenco dei luoghi in relazione ai quali, al fine di tutelarne il decoro e la sicurezza pubblica, può trovare applicazione il divieto di accesso in specifiche aree urbane (il cosiddetto DASPO urbano) consente che, a fronte di una delle condotte previste a presupposto della misura (stato di ubriachezza, compimento di atti contrari alla pubblica decenza, esercizio di commercio abusivo e attività di parcheggiatore abusivo), la persona bisognosa di cure mediche possa essere colpita dal provvedimento di allontanamento proprio da quelle aree urbane su cui insistono «presidi sanitari» con conseguente lesione del suo diritto alla salute.

La sola Regione Emilia-Romagna, con lo stesso ricorso, ha promosso anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis, commi 1 e 2, del d.l. n. 113 del 2018 in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., per quanto concerne, come competenza legislativa residuale, la materia del commercio, «chiaramente coinvolta nel momento in cui vengono chiamate in causa le organizzazioni rappresentative degli esercenti e i gestori degli esercizi commerciali», nonché in relazione all'art. 118, terzo comma, Cost., nella parte in cui – al fine di rafforzare la tutela della sicurezza pubblica nelle vicinanze di esercizi pubblici, in un regime di collaborazione e coordinamento tra l'autorità di pubblica sicurezza e le organizzazioni degli esercenti, nel quadro di linee guida ministeriali – prevede il solo coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, anziché quello della Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali.

Con ricorso depositato in data 1° febbraio 2019 (r.r. n. 10 del 2019) la Regione Umbria ha, tra le altre, promosso in riferimento agli artt. 3, 5, 23, 25, 27, 77, 97, 114, 117, secondo e terzo comma, 118, secondo e terzo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, disposizione questa che ha inserito il comma 7-bis nell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che prevede lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile.

La Regione lamenta, in particolare, che l'ampiezza del potere prefettizio sostitutivo, previsto dalla disposizione censurata, in caso emergano «situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati», comporti, sotto plurimi profili, la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

2.– I giudizi aventi a oggetto le suddette disposizioni – riconducibili a una matrice unitaria, in quanto tutte contenute nel Titolo II del d.l. n. 113 del 2018, concernente la materia di sicurezza

pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa – possono essere riuniti e trattati congiuntamente, restando riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impugnate con i medesimi ricorsi.

3.– Va esaminata innanzi tutto la questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l'art. 21, comma 1, lettera a), del menzionato decreto-legge.

La disposizione ha inserito il riferimento ai «presidi sanitari» nel comma 3 dell'art. 9 del richiamato d.l. n. 14 del 2017, in materia di sicurezza delle città.

Il legislatore del 2017, nel contesto di un articolato intervento diretto a rafforzare la sicurezza nelle città, ha introdotto una speciale misura, mirata a tutelare anche il decoro di particolari luoghi (il cosiddetto DASPO urbano), conformandola al modello del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (DASPO), regolato dall'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive); disposizione richiamata, in particolare, quanto al regime di convalida giudiziaria dei provvedimenti interdittivi e della ricorribilità per cassazione.

L'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017 prende in considerazione, sanzionandola, la condotta di chi – commettendo la violazione, alternativamente, degli artt. 688 (Ubriachezza) e 726 del codice penale (Atti contrari alla pubblica decenza e turpiloquio), nonché dell'art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), quanto all'abusivo esercizio del commercio su aree pubbliche, e dell'art. 7, comma 15-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), quanto all'esercizio senza autorizzazione dell'attività di parcheggiatore o guardiamacchine – impedisce l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale. Oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo accertatore può ordinare l'allontanamento dalle aree interne di tali infrastrutture (art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, nelle forme previste dal successivo art. 10, comma 1) e in caso di reiterazione della condotta, così sanzionata, il questore può adottare il maggiormente incisivo provvedimento di divieto di accesso a una o più delle aree suddette (art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017).

Il comma 3 del richiamato art. 9 consente ai regolamenti di polizia urbana di individuare aree ulteriori, la cui accessibilità e fruizione possano essere parimenti presidiate dalla misura suddetta, articolata nella sanzione amministrativa e nell'ordine di allontanamento, nonché, in progressione, nel provvedimento recante il divieto di accesso. La disposizione indica la tipologia di queste aree suscettibili dell'estensione della possibilità di applicazione della misura: scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico.

L'art. 21, comma 1, lettera a), del d.l. n. 113 del 2018 ha esteso questo elenco, aggiungendo i «presidi sanitari» e le «aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli».

Le Regioni ricorrenti censurano tale disposizione limitatamente alla parte in cui nell'elenco suddetto è stata aggiunta la previsione dei presidi sanitari, che ora i regolamenti di polizia urbana possono includere tra le aree protette dalla misura in questione (il cosiddetto DASPO urbano).

I parametri che le Regioni ricorrenti assumono violati sono, da una parte, l'art. 32 Cost., congiuntamente all'art. 3 Cost., perché l'estensione della misura viola il diritto alla salute della persona che sia bisognosa di cure mediche, precludendole o comunque ostacolando la necessaria assistenza sanitaria, così assoggettandola a una misura sproporzionata e irragionevole; dall'altra

parte, l'art. 117, terzo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione, perché sarebbe lesa la competenza concorrente del legislatore regionale in materia di tutela della salute, senza peraltro la previsione di alcuna forma di leale collaborazione dello Stato con la Regione.

4.– Va innanzi tutto riconosciuta l'ammissibilità delle censure anche con riferimento ai parametri estranei al riparto di competenze legislative.

Le Regioni ricorrenti evocano anche parametri non compresi nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione – l'art. 32 Cost. (tutte le Regioni) nonché, in connessione con quest'ultimo, l'art. 3 Cost. (la sola Regione Emilia-Romagna) – e, asserendo la ridondanza dei vizi denunciati sulle attribuzioni regionali, lamentano l'irragionevole impedimento dell'accesso ai presidi sanitari per le persone – quali quelle previste dalla disposizione censurata – che si trovino ad essere bisognose di cure, con conseguente compromissione del loro diritto alla salute.

Come questa Corte ha da ultimo ribadito nella coeva sentenza n. 194 del 2019, «le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze tra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite [...] e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto delle competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito». In particolare, con riferimento allo stesso d.l. n. 113 del 2018, questa Corte ha precisato che «la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali deve essere argomentata in relazione allo specifico contenuto normativo del decreto e alla idoneità dello stesso ad obbligare la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità ad una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali».

Nella specie, la disposizione censurata riguarda l'accesso e la permanenza di determinate categorie di persone nei presidi sanitari, la cui organizzazione rientra nella competenza concorrente del legislatore regionale in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), e quindi essa, prevedendo la possibilità dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso di persone individuate in ragione di determinate condotte da esse tenute, avrebbe un'incidenza su tale competenza in quanto asseritamente imporrebbe di escludere le stesse dalle prestazioni sanitarie erogate in tali presidi.

Le Regioni ricorrenti hanno, inoltre, adeguatamente motivato in ordine alla conseguente compressione degli spazi della loro autonomia costituzionalmente garantita nella misura in cui sarebbe loro imposto, per effetto della disposizione censurata, un criterio selettivo di accesso alle prestazioni sanitarie, la cui regolamentazione rientra nella loro competenza legislativa concorrente.

Ciò assicura la ridondanza della dedotta lesione di parametri (artt. 3 e 32 Cost.) che, pur non attenendo direttamente alla competenza legislativa regionale, riguardano la tutela della salute e quindi sono ammissibili le relative censure.

5.– Nel merito, le questioni non sono fondate in riferimento ai parametri evocati, essendo possibile un'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, della disposizione impugnata; la quale, comunque, perseguendo la finalità di evitare turbative dell'ordine pubblico nelle aree alle quali il regolamento di polizia urbana può estendere l'applicabilità del DASPO urbano, concerne la materia «ordine pubblico e sicurezza» e appartiene quindi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, primo comma, lettera h, Cost.).

Il perseguimento degli interessi costituzionali alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, infatti, è affidato dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (ex plurimis, sentenze n. 63 del 2016 e n. 35 del 2012).

Nella fattispecie in esame l'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017 prevede espressamente che le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette devono essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell'atto. Una lettura di tale disposizione orientata alla conformità ai parametri evocati (artt. 3 e 32 Cost.), comporta che tale destinatario può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura, senza che gli sia precluso l'accesso, anche ove egli sia stato destinatario del provvedimento del questore, che per il resto gli abbia fatto divieto di accedere a tale area per ogni altra ragione.

La stessa interpretazione può adottarsi, pur in mancanza di un riferimento testuale, stante la medesima ratio sottesa all'una e all'altra misura, per delimitare l'ambito applicativo dell'ordine di allontanamento dal presidio sanitario negli stessi termini previsti per il divieto di accesso.

In ogni caso, quindi, la persona che ricorre al presidio sanitario, perché le siano erogate cure mediche (o prestazioni terapeutiche o di analisi e diagnostica), non può essere allontanata, né le può essere precluso l'accesso alla struttura, essendo il diritto alla salute prevalente sull'esigenza di decoro dell'area e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte – tutte sanzionate solo in via amministrativa – elencate nel comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017.

La necessità di accedere alle prestazioni sanitarie, verificata dal personale del presidio, non esclude, però, la sanzionabilità, in via amministrativa, delle eventuali condotte che la persona, pur bisognosa di cure mediche, abbia posto in essere in violazione delle disposizioni richiamate dal comma 2 dell'art. 9.

Così interpretata la disposizione censurata, non vi è alcun ostacolo alla fruizione delle prestazioni sanitarie da parte di chi ne ha bisogno, il cui diritto alla salute rimane pienamente tutelato, e non vi è, in concreto, alcuna incidenza sull'organizzazione dei presidi sanitari, sicché non è violata la competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, né il principio di leale collaborazione.

6.– Va, poi, esaminata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 21-bis, commi 1 e 2, del menzionato d.l. n. 113 del 2018, promossa dalla sola Regione Emilia-Romagna, la quale, pur non contestando la sua riferibilità alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), deduce la sua incidenza sulla competenza residuale regionale in materia di commercio, che richiederebbe un coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione delle linee guida per l'applicazione della norma in conformità del principio di leale collaborazione.

In realtà la censura investe il comma 2 dell'art. 21-bis del citato d.l. n. 113 del 2018 che prevede che sia sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e non invece la Conferenza unificata, come dovrebbe essere secondo la Regione ricorrente.

7.– La questione è fondata.

L'art. 21-bis, comma 1, del medesimo d.l. prevede che «[a]i fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici, individuati a norma dell'articolo 86 del testo unico

delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi».

Si tratta di una norma ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale (art. 117, primo comma, lettera h, Cost.); ciò di cui non dubita la Regione ricorrente. È in essa previsto non già un potere autoritativo del prefetto, ma un modulo convenzionale di regolazione pattizia di specifiche misure di prevenzione, non ignoto all'ordinamento giuridico che già conosce i «patti per l'attuazione della sicurezza urbana» di cui all'art. 5 del d.l. n. 14 del 2017.

Mentre per questi ultimi, che intervengono tra prefetto e sindaco, le associazioni di categoria comparativamente più rappresentative, interessate alla misura, possono solo presentare indicazioni o osservazioni, invece gli accordi contemplati dalla disposizione impugnata sono sottoscritti direttamente dalle organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti e dal prefetto.

A questi accordi possono aderire individualmente i gestori degli esercizi pubblici, autorizzati con licenza ai sensi dell'art. 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), assoggettandosi così volontariamente al «loro puntuale e integrale rispetto» e quindi adottando le specifiche misure di prevenzione in essi convenute. Tale comportamento collaborativo è valutato – in chiave sostanzialmente di esimente o di circostanza attenuante – ai fini dell'adozione dei provvedimenti di sospensione o di revoca della licenza ove si verificano eventi rilevanti ai sensi dell'art. 100 TULPS, quali tumulti o gravi disordini.

Gli accordi suddetti – prevede il comma 2 del citato art. 21-bis – sono adottati localmente nel rispetto delle linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Pur essendo l'oggetto di tali linee guida ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale, vi è comunque una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio, appartenente, come materia, alla competenza legislativa residuale della Regione (art. 117, quarto comma, Cost.), come già riconosciuto da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 98 del 2017); disciplina alla quale è connessa anche la regolamentazione dell'attività svolta negli esercizi pubblici suddetti. Ciò richiede un coinvolgimento delle Regioni, tanto più necessario se si considera che l'art. 118, terzo comma, Cost., prescrive che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'«ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

La mancanza di alcun coinvolgimento della Regione nella formazione di tali linee guida costituisce quindi – come lamenta la ricorrente – lesione dei parametri evocati e comporta, in questa parte, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 2, del d. l. n. 113 del 2018.

La *reductio ad legitimitatem* della norma può avvenire – come richiesto dalla Regione ricorrente – sostituendo, nel comma 2 del citato art. 21-bis, il riferimento alla Conferenza Stato-città e autonomie locali con quello alla Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali (art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle

regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali»), che, vedendo la partecipazione delle Regioni, soddisfa l'esigenza di coinvolgimento delle stesse, in conformità al principio di leale collaborazione.

7.1.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 2, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, nella parte in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali» anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali».

8.– Vanno, infine, esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, promosse dalla sola Regione Umbria.

Tale disposizione ha inserito – nell'art. 143 del t.u. enti locali, che regola lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso – un nuovo comma (7-bis), oggetto delle plurime censure della ricorrente; comma la cui formulazione è la seguente: «Nell'ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci».

9.– Giova premettere il contesto normativo di riferimento.

Nell'ambito dei controlli sugli organi disciplinati dal Capo II del Titolo VI del citato decreto legislativo, dove è regolata la fattispecie generale dello scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali (art. 141), oltre quella della rimozione o sospensione dei loro amministratori (art. 142), il successivo art. 143, in cui è inserita la disposizione censurata, prevede un'ipotesi più specifica, centrata sui fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso nella vita e nell'azione amministrativa di Comuni e Province, e ne regola il procedimento. Si tratta di una «misura governativa straordinaria di carattere sanzionatorio» che è «funzionale all'esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o similare» (sentenza n. 182 del 2014).

L'iniziativa parte dal prefetto competente per territorio, che promuove l'accesso presso l'ente interessato e contestualmente nomina una commissione d'indagine, disponendo comunque ogni opportuno accertamento e acquisendo anche informazioni dal procuratore della Repubblica competente, il quale le comunica in deroga all'obbligo di segreto di cui all'art. 329 del codice di procedura penale, sempre che a ciò non siano di impedimento particolari esigenze di segretezza del procedimento penale.

Raccolti e valutati tutti gli elementi utili, a partire dalle conclusioni della commissione d'indagine, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, stila una relazione finale inviandola al Ministro dell'interno. Il quale, sulla base di tale relazione, può ritenere che emergano «concreti, univoci e rilevanti» elementi indicativi del collegamento, diretto o indiretto, con la

criminalità organizzata di tipo mafioso. In tal caso, può proporre lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale interessato all'indagine, se i collegamenti con la criminalità emergono a carico di un amministratore locale (art. 77 t.u. enti locali); scioglimento che è deliberato dal Consiglio dei ministri e disposto con decreto del Presidente della Repubblica (art. 143, comma 4).

Se, invece, sono coinvolti, non già gli amministratori locali, bensì il segretario (comunale o provinciale), il direttore generale, i dirigenti o dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, adotta ogni provvedimento utile a far cessare il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusi provvedimenti, in senso lato cautelari, riguardanti i dipendenti suddetti (quali la sospensione dall'impiego o la destinazione ad altro ufficio o altra mansione) con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'ente (art. 143, comma 5).

Laddove, al contrario, non emergano «concreti, univoci e rilevanti» elementi indicativi del collegamento con la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno emana un decreto di conclusione del procedimento, in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento (art. 143, comma 7).

In tale evenienza – ossia quando dalla relazione del prefetto non risulta il presupposto per l'attivazione del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, sia perché emerge che non vi sono in realtà gli ipotizzati collegamenti con la criminalità organizzata, sia perché, pur sussistendone elementi indiziari, questi non raggiungono quella soglia di affidabilità probatoria tale da qualificarli «concreti, univoci e rilevanti» – il procedimento si conclude con una sorta di provvedimento di non luogo a procedere oltre, senza pertanto attivare la fase deliberativa finale mirata allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale, interessato dall'iniziativa prefettizia: è adottato dal Ministro dell'interno un decreto motivato di conclusione (e quindi chiusura) del procedimento.

10.– È qui che si inserisce la disposizione impugnata.

All'esito del procedimento previsto dai primi sette commi dell'art. 143, di cui si è detto sopra, si innesta in sequenza, senza soluzione di continuità, la nuova misura introdotta (comma 7-bis). L'esito negativo di tale procedimento costituisce il primo presupposto di avvio di un distinto, ma collegato, subprocedimento mirato all'attivazione di poteri sostitutivi del prefetto sugli atti dell'ente locale. L'esordio del comma 7-bis rende manifesto tale collegamento sequenziale prevedendo che questo subprocedimento può essere attivato «[n]ell'ipotesi di cui al comma 7», ossia nell'ipotesi di insussistenza del presupposto per lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale (comma 1) ovvero per l'adozione di provvedimenti, correttivi dell'azione dell'ente e sanzionatori, in senso lato, dei dipendenti coinvolti nell'infiltrazione di tipo mafioso (comma 5).

La finalità del legislatore traspare proprio da questa singolare collocazione della disposizione censurata come appendice del procedimento regolato dai primi sette commi dell'art. 143 t.u. enti locali.

Può accadere, in effetti, che il collegamento di amministratori (o dipendenti) di enti locali con la criminalità di tipo mafioso, che altera l'attività e la gestione dell'ente locale, pregiudicandola, si presenti senza raggiungere proprio l'evidenza di «concreti, univoci e rilevanti elementi», ma abbia comunque comportato una riscontrata mala gestio dell'ente.

Può ricordarsi che la formulazione originaria della norma che ha preceduto l'art. 143 – ossia l'art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di

tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale) – prevedeva la possibilità di scioglimento di consigli comunali e provinciali, sempre in ragione di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, ma sulla base solo dell'emersione di «elementi» non meglio qualificati. Questa Corte (sentenza n. 103 del 1993) ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a plurimi parametri, indicando, in sostanza, un'interpretazione adeguatrice della norma, nel senso che questa «rend[e] possibile lo straordinario potere di scioglimento solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata».

Successivamente il legislatore, nel riformulare la disposizione, attualmente recata dall'art. 143 t.u. enti locali, tenendo conto della pronuncia di questa Corte, ha prescritto che gli elementi indicativi dei collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso siano «concreti, univoci e rilevanti».

Tale rigoroso presupposto è richiesto proprio perché risulta essere particolarmente incisivo e drastico l'esercizio del potere governativo di scioglimento del consiglio comunale o provinciale, espressione della volontà popolare, presidiata da garanzia costituzionale.

Ma, tra la misura estrema dello scioglimento del consiglio comunale o provinciale (del comma 1 dell'art. 143) e la dismissal dell'iniziativa di controllo mediante il decreto di conclusione del procedimento (del successivo comma 7), non era previsto, a valle di quest'ultimo, uno sbocco intermedio, meno invasivo, con la previsione di una misura non incidente sugli organi, ma riguardante solo l'attività dell'ente volta a promuovere, intanto, la correzione della eventuale mala gestio di quest'ultimo, in ipotesi causata da possibili infiltrazioni della criminalità organizzata.

Invero vi era – e vi è – in generale, l'art. 135 t.u. enti locali che, in caso di tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso nelle attività dell'ente locale, prevede già un potere del prefetto, che però è solo di iniziativa, perché può richiedere ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge; interventi in ipotesi già attivati proprio con il procedimento di cui al suddetto art. 143, ma sfociati nel decreto di conclusione del procedimento di cui al comma 7 della medesima disposizione.

Il legislatore, allora, si è fatto carico di questa ritenuta non piena adeguatezza degli strumenti di contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso e ha introdotto la disposizione censurata nel tentativo di costruire uno strumento correttivo meno invasivo dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nonché più duttile degli ordinari interventi sostitutivi.

Ma ciò ha fatto disegnando un potere prefettizio sostitutivo extra ordinem, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

11.– Tutto ciò premesso, va preliminarmente ritenuta l'ammissibilità delle censure che riguardano la dedotta violazione dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

In generale, le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale (sentenze n. 220 del 2013, n. 311 del 2012 e n. 298 del 2009). Questa Corte, infatti, ha più volte affermato che tale legittimazione sussiste in capo alle Regioni, in quanto «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare

una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

Va pertanto ulteriormente ribadita la possibilità, per la Regione, di impugnare la legge statale per dedotta violazione di attribuzioni costituzionalmente garantite degli enti locali territoriali (sentenze n. 261 del 2017 e n. 29 del 2016).

Parimenti ammissibile – in disparte gli altri parametri non appartenenti al titolo V della seconda parte della Costituzione che, come si dirà, risulteranno assorbiti – è la censura di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione, che include anche il principio di legalità dell'azione amministrativa (sentenza n. 115 del 2011), stante l'evidente incidenza sull'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali. La disposizione censurata infatti, prevedendo che il prefetto indica gli «atti da assumere» quali «prioritari interventi di risanamento», afferisce proprio alla regolamentazione dell'azione amministrativa dell'ente.

12.– Nel merito, le questioni sono fondate.

13.– Va considerato innanzi tutto che la disposizione censurata affianca, al presupposto negativo della mancanza di «concreti, univoci e rilevanti» elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, un presupposto positivo: il riscontro di «situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati».

Entrambi questi presupposti devono sussistere, senza però che il dato testuale della disposizione evidenzi, in realtà, alcuna connessione logica o causale tra loro, che non sia la loro mera sequenzialità temporale.

Situazioni analoghe, se emerse in un contesto diverso, quale in ipotesi quello del controllo sugli atti dell'ente locale, secondo le disposizioni previste dal Capo I del Titolo VI del t.u. enti locali, sarebbero fuori dall'ambito applicativo della disposizione censurata e non consentirebbero l'esercizio del potere sostitutivo prefettizio in esame. Ciò appare inspiegabile, tanto più che è prevista, in termini generali, la fattispecie di «gravi e persistenti violazioni di legge», anche al di fuori dell'ipotesi di collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, che già rende attivabile una misura di contrasto, quale l'ordinario procedimento di scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali di cui all'art. 141 t.u. enti locali, con specifiche garanzie.

A ciò si aggiunge l'assoluta genericità della definizione di tale presupposto positivo del potere sostitutivo introdotto dalla disposizione censurata.

Essendo già previsto dal t.u. enti locali – oltre al potere sostitutivo del Governo in determinate circostanze (art. 137) – anche un generale potere di annullamento straordinario con cui il Governo si sostituisce agli organi degli enti locali in caso di «atti [...] viziati di illegittimità» (art. 138), le «condotte illecite gravi e reiterate», di cui al censurato comma 7-bis dell'art. 143, non possono consistere soltanto in meri atti illegittimi, per i quali è già previsto un rimedio in chiave di potere sostitutivo. Occorre qualcosa di più, che però la disposizione censurata non solo non specifica, ma neppure espressamente richiede.

Il riferimento a «condotte illecite gravi e reiterate», se inteso come riguardante fatti penalmente rilevanti di amministratori dell'ente locale o di dipendenti dello stesso, sarebbe comunque

ampiamente generico se comparato a quello del primo comma dell'art. 143, il quale evoca chiaramente una fattispecie penale ben specifica: il reato di associazione a delinquere di tipo mafioso di cui all'art. 416-bis cod. pen.

Né tale presupposto di fatto risulta meglio definito dalle conseguenze che da tali «condotte illecite gravi e reiterate» devono derivare. È richiesto infatti che esse siano tali da comportare «un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi»; formulazione questa pur sempre generica e che non aggiunge nulla alla definizione del presupposto, se sol si consideri che ogni condotta illecita, grave e reiterata, non può che incidere negativamente ex se sul buon andamento dell'attività dell'ente.

Alla genericità del presupposto per l'attivazione del potere sostitutivo del prefetto si aggiunge la vaghezza del livello indiziario degli elementi emersi nell'attività di accertamento di cui al comma 3 dell'art. 143. Mentre per l'attivazione del potere di scioglimento del consiglio comunale o provinciale occorre che tali elementi, su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, raggiungano un livello di coerenza e significatività tali da poterli qualificare come «concreti, univoci e rilevanti» (art. 143, comma 1, t.u. enti locali), invece, quanto alle «condotte illecite gravi e reiterate», di cui al comma 7-bis impugnato, è sufficiente che risultino mere «situazioni sintomatiche».

Nel complesso, quindi, il presupposto positivo del potere sostitutivo prefettizio è disegnato dalla disposizione censurata in termini vaghi, ampiamente discrezionali e certamente assai meno definiti di quelli del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, pur essendo il primo agganciato a quest'ultimo come occasionale appendice procedimentale.

14.– Inoltre, la disposizione censurata assegna allo stesso prefetto, che ritenga sussistere una situazione di mala gestio dell'ente, non già un potere d'impulso e sollecitatorio dell'adempimento di obblighi di legge (come, ad esempio, nel procedimento che può condurre alla deliberazione dello stato di dissesto dell'ente: art. 243-quater, comma 7, t.u. enti locali), bensì quello ben più incisivo della diretta individuazione, ampiamente discrezionale, di «prioritari interventi di risanamento» da cui sorge, per l'ente locale, l'obbligo di conformazione. È quest'obbligo – non preesistente nella legge, ma sorto ad hoc per determinazione del prefetto – che poi, ove non adempiuto dall'ente, facoltizza l'esercizio del potere sostitutivo mediante commissario ad acta.

L'insufficiente determinazione del presupposto del potere sostitutivo risulta così aggravata dalla latitudine del suo contenuto atipico e indifferenziato, mentre – ha affermato questa Corte (sentenza n. 115 del 2011) – ogni potere amministrativo deve essere «determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa».

Tutto ciò inficia irrimediabilmente la compatibilità di tale potere sostitutivo extra ordinem, in primo luogo, con il principio di legalità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché con l'autonomia costituzionalmente garantita che la Repubblica promuove e riconosce agli enti locali territoriali (art. 5 Cost.); autonomia anche recentemente richiamata da questa Corte (sentenze n. 33 e n. 29 del 2019).

L'enunciazione dell'art. 114, secondo comma, Cost., secondo cui Comuni, Province e Città metropolitane sono enti autonomi con «propri statuti, poteri e funzioni», si salda con il riconoscimento della titolarità di «funzioni amministrative proprie» (art. 118, secondo comma, Cost.) e della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello

svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, sesto comma, Cost.), nonché con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, primo comma, Cost.). Tale complessiva garanzia costituzionale di autonomia risulta accentuata dopo la riforma costituzionale del 2001 – ispirata a un «largo decentramento di funzioni» (sentenza n. 44 del 2014) – la quale, tra l'altro, più non prevede il controllo preventivo di legittimità, e talora di merito, sugli atti degli enti locali, essendo stato abrogato l'art. 130 Cost. dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

15.– Da ultimo, ma non con minor rilievo, c'è da considerare che il potere sostitutivo introdotto dalla disposizione censurata – essendo previsto con un'incidenza nell'attività dell'ente locale tendenzialmente molto ampia, stante che l'individuazione da parte del prefetto di «prioritari interventi di risanamento» non è limitata ad attività vincolata per legge e non discrezionale – avrebbe dovuto essere rispettoso del canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., secondo cui i poteri sostitutivi devono essere esercitati secondo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Questa Corte, con riferimento a tale parametro, ha affermato che «[l]a previsione del potere sostitutivo fa [...] sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze» (sentenza n. 236 del 2004) e quindi occorre che tale potere sia rispettoso delle autonomie locali. È lo stesso art. 120, secondo comma, Cost. a prevedere l'intervento sostitutivo del Governo, implicante l'assunzione di responsabilità politica del potere esecutivo, quando vi è, in particolare, un'esigenza di «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» dell'ordinamento. Ha affermato questa Corte (sentenza n. 43 del 2004) che «[l]a Costituzione ha voluto [...] che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali». Si è ritenuto, ad esempio, che la protratta inerzia degli enti locali «giustifica la previsione di un potere sostitutivo, che consenta un intervento di organi centrali a salvaguardia di interessi generali ed unitari» (sentenza n. 44 del 2014), mentre è il prefetto che rileva la mancata attuazione da parte dell'ente locale di quanto prescritto dalla legge; potere «attribuito al Prefetto che lo esercita senza margini di discrezionalità» (ancora, la sentenza n. 44 del 2014).

Lo stesso t.u. enti locali, del resto, assegna al Governo il potere sostitutivo in plurime fattispecie di maggiore incidenza nell'autonomia dell'ente locale, quali quelle di sua inattività qualificata (art. 138), di atti viziati da illegittimità (art. 139), di malfunzionamento di organi e servizi o di gravi e persistenti violazioni di legge (art. 141), e finanche per gravi motivi di ordine pubblico (art. 142). Mentre il prefetto può sostituirsi in fattispecie più limitate e circoscritte, come in caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio (art. 39) o di inerzia del sindaco nell'esercizio di funzioni statali (art. 54) ovvero, in via solo provvisoria, per motivi di grave e urgente necessità nei procedimenti di cui agli artt. 141, 142 e 143.

Insomma, quanto più il potere sostitutivo, incidente nell'autonomia dell'ente locale territoriale, presenta una connotazione di discrezionalità nei presupposti e nel contenuto, tanto più il livello di assunzione di responsabilità si eleva da quello amministrativo (provvedimento del prefetto) a quello politico (deliberazione del Governo).

La garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane) richiede non solo che i presupposti di tali poteri sostitutivi, incidenti nell'attività dell'ente, siano sufficientemente determinati dalla legge, ma anche che l'eventuale sostituzione a organi dell'ente rispetti il canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., integrato dalla norma di attuazione di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sull'assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri.

Invece, la disposizione censurata lascia l'esercizio di un potere sostitutivo, che si è visto essere ampiamente discrezionale, al livello meramente amministrativo dei poteri del prefetto, senza alcun coinvolgimento del Governo (come nell'ipotesi del comma 1 dell'art. 143) e neppure del Ministro dell'interno (come nell'ipotesi del comma 5 della stessa disposizione).

Risulta, quindi, violato anche tale parametro, parimenti evocato dalla Regione ricorrente.

16.– Le considerazioni finora esposte convergono nel far ritenere la norma censurata essere viziata di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 5, 97, secondo comma, 114, 118, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Rimane ovviamente nella discrezionalità del legislatore riformulare la norma in termini compatibili con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con la garanzia di autonomia costituzionalmente garantita di cui godono gli enti locali territoriali.

In conclusione – assorbiti gli altri parametri indicati dalla Regione ricorrente – va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 2, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali», anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a), del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe, rispettivamente dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione, dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., e dalla Regione Calabria in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019

Sentenza: 2 luglio 2019, n. 197

Materia: equilibrio di bilancio

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Parametri invocati: articoli 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, e 119 della Costituzione.

Oggetto: articoli 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 34 e 35 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale)
- ordinanza istruttoria in ordine agli articoli 31, commi 4 e 5, 45, 99, commi da 2 a 17 e 25.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Sicilia 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

La prima disposizione impugnata, articolo 31 *Rifinanziamento leggi di spesa. Disposizioni finanziarie*, ai commi 4 e 5 recita:

4. Il Ragioniere generale della Regione, a seguito delle norme di attuazione di cui dall'articolo 1, comma 831, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzato ad iscrivere in bilancio, con proprio provvedimento, la relativa somma che è destinata alla maggiore spesa prevista dall'articolo 1, comma 830, della medesima legge, di cui al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale.

5. Per gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della legge n. 296/2006, è disposto, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 e successive modifiche e integrazioni, e nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione, uno specifico accantonamento in apposito fondo.

Le disposizioni citate della legge finanziaria 2007, articolo 1, dello Stato dispongono:

830. *Al fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione siciliana, la misura del concorso della Regione a tale spesa è pari al 44,85 per cento per l'anno 2007, al 47,05 per cento per l'anno 2008 e al 49,11 per cento per l'anno 2009.*

831. *L'applicazione delle disposizioni di cui al comma 830 resta sospesa fino al 30 aprile 2007. Entro tale data dovrà essere raggiunta l'intesa preliminare all'emanazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia sanitaria, già disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 1956, n. 1111, e successive modificazioni. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro tale data, il concorso della Regione siciliana di cui al comma 830 è determinato, per l'anno 2007, in misura pari al 44,09 per cento.*

832. Nelle norme di attuazione di cui al comma 831, è riconosciuta la retrocessione alla Regione siciliana di una percentuale non inferiore al 20 e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale; tale retrocessione aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830.

Il ricorrente ritiene che le disposizioni della legge regionale siciliana, così come formulate, comporterebbero in primis un aumento degli oneri a carico del bilancio a carico dello Stato sostanzialmente privi di copertura finanziaria, poiché da parte dello Stato riconoscere la retrocessione delle accise (cfr.832), imposta sulla fabbricazione e vendita di prodotti di consumo, senza contestuale aumento della compartecipazione finanziaria alla spesa sanitaria da parte della Regione (cfr.830), porterebbe ad un aumento della spesa sanitaria, con pregiudizio in relazione alla possibilità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, in ragione del vulnus delle finanze statali che si verrebbe a creare. La Regione Siciliana, la quale avrebbe introdotto l'articolo 31, *auspicando la prevista rinegoziazione degli accordi Stato-Regione*, di converso afferma che, qualora fosse accolta la questione sollevata, conseguentemente rimarrebbe a carico del bilancio regionale l'onere dell'innalzamento della percentuale di compartecipazione alla spesa sanitaria, in ragione della mancata retrocessione di percentuali di accise, e quindi si sarebbe in violazione del principio del finanziamento integrale delle funzioni di cui all'articolo 119 Costituzione, in forza del quale a maggiori competenze attribuite dovrebbe corrispondere l'ammontare di risorse necessarie a darvi copertura.

La Corte richiama la propria giurisprudenza (sentenza n. 169/2017) in tema di tutela sanitaria ed in particolare di LEA, secondo la quale *«la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. [e che] che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività. Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale.*

Pertanto in considerazione delle diverse prospettazioni delle parti circa la disposizione impugnata e in difetto di elementi comprovanti l'osservanza di quanto previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), *il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni*, la Corte ritiene che la questione, essendo collegata alla concreta disciplina delle relazioni finanziarie fra Stato e Regione, necessiti di un'istruttoria in cui entrambi i soggetti *dimostrino il rispetto dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, alla cui attuazione cooperano sia lo Stato sia la Regione stessa, e forniscano la prova dell'integrale finanziamento dei LEA, di cui l'avvenuta retrocessione delle quote di accise o l'attribuzione di altro cespite nella misura di legge dovuta dallo Stato dovrebbe essere parte integrante, nonché del rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali.*

Gli articoli 34 e 35 dispongono che il dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti sia autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei

contributi pubblici su finanziamenti, di cui a due leggi regionali distinte risalenti nel tempo, per importi differenziati. La Corte richiama il proprio orientamento secondo cui le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio secondo il dettato costituzionale costituito dall'articolo 81, terzo comma, Costituzione, che “opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte” (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013). Queste, attuative del precetto costituzionale, sono costituite dall'articolo 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 che disciplina analiticamente le modalità dell'accertamento per una corretta redazione della parte entrata del bilancio e dal cui rispetto non si può prescindere e a cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza, principi contabili generali per i quali una partita attiva è valida solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile.

La Corte giudica non conferente l'argomentazione della Regione Sicilia, in quanto le pretese maggiori entrate si fondano sul solo avvio di procedure di recupero nei confronti degli istituti di credito relativamente a partite pregresse e risalenti nel tempo, per cui non si è in presenza di un'obbligazione attiva perfezionata, per cui anche in un caso come quello in esame, la Corte conferma la sua giurisprudenza in tema di equilibrio di bilancio secondo la quale «*[l]a loro contabilizzazione in entrata amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile. Ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi*» (sentenza n. 274 del 2017). E' infatti la correlazione tra la parte dell'entrata e quella della spesa che “costringe” l'indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio per consentire «*una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate [così da assicurare] il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità*» (sentenza n. 1 del 1966). Gli articoli 34 e 35 sono pertanto dichiarati illegittimi per violazione dell'articolo 81, terzo comma Costituzione.

L'articolo 45 secondo il ricorrente introdurrebbe nuovi benefici pensionistici a favore del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani, tali benefici potrebbero non essere conformi a legge e il relativo ammontare sarebbe indeterminato, in assenza di documentazione di idonei elementi di valutazione, quindi non sarebbe assicurata la sostenibilità finanziaria, inoltre sarebbero violate le misure di contenimento della spesa relativa al personale. Questo comporterebbe la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, terzo comma, Costituzione, e di quello di copertura delle spese di cui all'articolo 81, terzo comma, Costituzione. La Regione Sicilia sostiene invece che la disposizione impugnata non introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, ma sarebbe attuativa di sentenze di condanna della Regione al pagamento dei trattamenti previsti sulla base di quanto previsto dell'articolo 67 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). Quanto alla copertura finanziaria la Regione Sicilia asserisce che essa sussisterebbe e di aver fornito tutti i ragguagli relativi agli aspetti contabili e finanziari. La norma si limiterebbe a fare chiarezza sul soggetto deputato all'erogazione del trattamento e sulla relativa copertura finanziaria, e che solo alcune delle partite di spesa sarebbero sorrette da sentenze passate in giudicato, mentre altre riguarderebbero fattispecie di analoga natura. La Corte, analogamente per quanto avvenuto per l'articolo 31, dispone per un approfondimento istruttorio volto a consentire alla Regione Sicilia di precisare *con analitica chiarezza: le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di*

bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria

Gli interventi previsti all'articolo. 99 *Interventi nell'ambito della programmazione regionale unitaria*, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25, secondo il ricorrente non avrebbero idonea copertura finanziaria, in quanto le risorse indicate avrebbero una destinazione non conforme alle disposizioni vigenti in materia e in particolare a delibere CIPE nelle materie di cui trattasi. La Regione afferma che le questioni promosse sarebbero *in larga misura* frutto di un erroneo convincimento circa la natura e gli effetti delle disposizioni, che avrebbero solo natura programmatica e non sarebbero in contrasto con i principi e le procedure che regolano il Programma operativo complementare e il Fondo sviluppo e coesione, ivi comprese le prescrizioni contenute nelle delibere CIPE di riferimento. La Corte anche in questo caso ritiene necessario acquisire ulteriori elementi di conoscenza, poiché l'iscrizione in bilancio e la destinazione specifica dei fondi strutturali non possono avere solo "natura programmatica" e devono essere comunque coerenti con la disciplina generale di tali fondi. Non essendo indicato analiticamente il regime giuridico dei diversi fondi incisi dal mutamento di destinazione, occorre procedere a verifica se i nuovi obiettivi previsti dall'articolo 99 siano compatibili con tale regime e quindi, perseguibili con le risorse afferenti a tali fondi.

Per cui ordina che *la Regione Siciliana rediga un analitico prospetto sinottico contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalle nuove ipotesi di cui al richiamato art. 99; indichi inoltre - per ciascun comma impugnato dallo Stato - la provenienza dei suddetti fondi (strutturali europei, nazionali di coesione, eventualmente regionali); indichi, altresì, se la disciplina inerente all'impiego degli stessi fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme;*

e che *il Ministro dell'economia e delle finanze precisi analiticamente se i mutamenti di destinazione dei fondi strutturali previsti nell'art. 99 siano compatibili con le norme che ne regolano l'utilizzazione; inoltre, indichi quantitativamente - con riferimento al suddetto art. 99 - le risorse assegnate per l'esercizio 2018 in quota fondi europei e in quota fondi nazionali di coesione, precisando se la disciplina inerente all'impiego dei suddetti fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme.*

SENTENZA N. 197

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5; 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale», in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, e 119 della Costituzione.

2.– Le questioni in esame risultano in parte fondate e in parte meritevoli di apposita istruttoria finalizzata ad acquisire elementi indispensabili ai fini della decisione.

3.– Per quel che concerne l'art. 31, commi 4 e 5, alla luce dei contrastanti argomenti sviluppati dalle parti e della mancata ostensione degli elementi indefettibili previsti dall'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), sussiste il dubbio che le disposizioni impugnate non siano conformi ai parametri evocati e che comunque non sia assicurato neppure da parte dello Stato l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie.

3.1.– Le questioni promosse dallo Stato sono, infatti, intrinsecamente collegate alla concreta disciplina delle relazioni finanziarie fra Stato e Regione e in particolare alla dimensione della retrocessione delle accise, la quale – secondo le difese della Regione – dovrebbe contribuire al finanziamento della sanità regionale.

Questa Corte ha già affermato che «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. [e che] che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività. Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale» (sentenza n. 169 del 2017).

3.2.– Tali principi sono specificati nell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni. Recita infatti detta norma: «1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: A) Entrate: a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti

regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; B) Spesa: a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988. 2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente [...]. 2-bis. I gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi. 2-ter. La quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali destinata obbligatoriamente al finanziamento del Servizio sanitario regionale, ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari, è iscritta nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi».

3.3.– Dunque la situazione emergente dagli atti di causa rende necessario che le parti dimostrino il rispetto dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, alla cui attuazione cooperano sia lo Stato sia la Regione stessa, e forniscano la prova dell'integrale finanziamento dei LEA, di cui l'avvenuta retrocessione delle quote di accise o l'attribuzione di altro cespite nella misura di legge dovuta dallo Stato dovrebbe essere parte integrante, nonché del rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali.

4.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018, promosse in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., sono fondate.

L'art. 34 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 stabilisce che «[i]l dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 20 dicembre 1975, n. 79 per 6.600 migliaia di euro».

L'art. 35 della medesima legge regionale dispone che lo stesso dipartimento «è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 per 1.450 migliaia di euro».

Il ricorrente lamenta che le autorizzazioni all'accertamento in bilancio dei predetti contributi pubblici, disciplinate con le disposizioni impugnate, sarebbero apodittiche, generiche e prive del presupposto giuridico, trattandosi di norme risalenti, che, in corso di anno e a distanza di tanto tempo dalla loro emanazione, non potrebbero verosimilmente generare entrate nella misura determinata a priori dal legislatore regionale.

La censura è fondata; è costante, infatti, l'orientamento di questa Corte secondo cui le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013).

4.1.– Nel caso di specie esistono peraltro disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale. L'art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina analiticamente le modalità dell'accertamento: «1. Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive, da cui derivano entrate per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le entrate sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi. 2. L'accertamento costituisce la prima fase della gestione dell'entrata con la quale il funzionario competente, sulla base di idonea documentazione verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata, individua il debitore, quantifica la somma da incassare, individua la relativa scadenza, e registra il diritto di credito imputandolo contabilmente all'esercizio finanziario nel quale viene a scadenza. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario. È vietato l'accertamento attuale di entrate future».

Tali disposizioni illustrano analiticamente le regole finalizzate alla corretta redazione della parte entrata del bilancio. Si tratta di operazioni indefettibili per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza – principi contabili generali contenuti nell'Allegato 1 richiamato dall'art. 38-bis, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) nella sua vigente formulazione – che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile.

La violazione di tale regola virtuosa comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell'iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata. E come già più volte evidenziato da questa Corte, difetto di copertura e pregiudizio dell'equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile.

Nella fattispecie in esame, il legislatore regionale, anziché rimettere alla fisiologica procedura di stima dell'entrata la determinazione delle risorse realizzabili, impone a un proprio dipartimento di accertarle automaticamente e, per di più, con riferimento a due leggi regionali risalenti nel tempo e indefinite per quel che concerne l'individuazione dei settori dai quali deriverebbero tali risorse.

4.2.– Non possono essere accolte le eccezioni della Regione Siciliana, la quale sostiene che: a) le somme relative all'impugnato art. 34, di euro 3.217.091,06 e di euro 3.405.477,56, accertate in entrata del bilancio della Regione Siciliana con i decreti del Dirigente generale n. 898 e n. 957 del 2018, sarebbero correttamente iscritte, in quanto «derivanti dal recupero, avviato con le banche, relative agli anni pregressi di quote di contributi già erogati, ma trattenute dalle banche a seguito di estinzioni anticipate o revoche dagli accollatari, relative a programmi costruttivi di edilizia agevolata, derivanti dalla liquidazione dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla L.R. n. 79/75 cap. 742802 e che verranno contabilizzate entro il corrente anno»; b) la somma relativa al successivo art. 35, di euro 1.536.118,60, accertata in entrata del bilancio della Regione siciliana con il decreto del Dirigente del servizio n. 1098 del 2018, deriverebbe «dal recupero, avviato con la banca UNICREDIT, relativ[o] agli anni pregressi di tutte le somme incassate per interessi, rate di ammortamento ed interessi moratori, rimborsi anticipati operati dai mutuatari e procedure esecutive, relativi ai mutui fondiari della L.R. n. 15/86».

Tali argomentazioni confermano che le pretese maggiori entrate si fondano sul mero avvio di procedure di recupero nei confronti degli istituti di credito relativamente a partite pregresse e notevolmente risalenti nel tempo, in relazione alle quali non può parlarsi di obbligazione attiva perfezionata, ma addirittura presumersi la probabile mancata realizzazione. Come è già stato affermato da questa Corte, «[l]a loro contabilizzazione in entrata amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile. Ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi» (sentenza n. 274 del 2017). E, in effetti, è la correlazione tra la parte dell'entrata e quella della spesa a rendere indefettibile l'indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio e assicurare «una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate [così da assicurare] il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità» (sentenza n. 1 del 1966).

Come questa Corte ha più volte sottolineato, la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese. Si è già rilevato, in precedenza, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Peraltro, già in precedenza è stato ribadito che «l'art. 81, quarto [ora terzo] comma della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008).

4.3.– Gli artt. 34 e 35 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 devono essere dunque dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. e con le norme che ne specificano l'applicazione al caso in esame.

5. – Occorre ora esaminare le questioni afferenti all'art. 45 della legge regionale impugnata ma le opposte posizioni delle parti possono essere correttamente valutate solo con l'approfondimento di alcuni elementi che la Regione Siciliana deduce ma non riesce – attraverso la documentazione prodotta – a provare compiutamente, in modo sufficiente a contrastare le censure di non corrispondenza dell'impugnato art. 45 ai parametri costituzionali di cui agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Per tale motivo si rende necessario che la Regione Siciliana fornisca chiarimenti e documentazione secondo l'allegata ordinanza istruttoria.

6.– Infine, occorre esaminare le censure rivolte ai commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 dell'art. 99 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018.

Anche in questo caso in ordine alle contrapposte argomentazioni delle parti in causa, emerge l'esigenza di acquisire ulteriori elementi di conoscenza, essendo evidente che l'iscrizione in bilancio e la destinazione specifica dei fondi strutturali non possono avere solo "natura programmatoria" e devono essere comunque coerenti con la disciplina generale di tali fondi. In particolare, non risulta indicato analiticamente il regime giuridico dei diversi fondi incisi dal mutamento di destinazione, di tal che non è possibile verificare se i nuovi obiettivi previsti del citato art. 99 siano compatibili con tale regime e, in quanto tali, perseguibili con le risorse afferenti a tali fondi.

Pertanto, anche in ordine a tali elementi si rende necessario ordinare incumbenti alle parti, di indicare le ragioni che – a loro avviso – rendono compatibile o meno la disciplina giuridica delle risorse previste dalle norme impugnate con le nuove destinazioni e con il parametro di cui all'invocato art. 81, terzo comma, Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 34 e 35 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale»;

dispone che, entro sessanta giorni dalla comunicazione, la Regione Siciliana e il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, forniscano informazioni e producano documenti secondo l'allegata ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Allegato:

Ordinanza istruttoria

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Ritenuto quanto esposto nei punti del Considerato in diritto 2, 3, 5 e 6 della sentenza, cui è allegata la presente ordinanza.

Considerato di dover conseguentemente espletare attività istruttoria al riguardo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza:

a) in ordine all'art. 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale),

a.1.) la Regione Siciliana invii un estratto delle previsioni definitive del bilancio 2018 - debitamente attestato dalla propria Ragioneria - contenente l'"esatta perimetrazione" di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), con analitica indicazione delle partite di entrata e di spesa e dei relativi stanziamenti inerenti ai diversi finanziamenti e alle diverse spese, secondo la classificazione del predetto art. 20;

a.2.) il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, invii le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana contenente le risorse stanziato dallo Stato, quelle stanziato dalla Regione, nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018; ciò separando le somme assegnate secondo i criteri di classificazione previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011;

a.3.) entrambe le parti forniscano informazioni circa le modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota - in valore nominale e non percentuale - assegnata da ciascuna per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale - con particolare riguardo alla dimensione della retrocessione delle accise o dell'alternativo cespite nella misura di legge fissata a carico dello Stato - e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana;

b) in ordine all'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018,

b.1.) la Regione Siciliana precisi con analitica chiarezza: le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria;

c) in ordine all'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018,

c.1.) la Regione Siciliana rediga un analitico prospetto sinottico contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalle nuove ipotesi di cui al richiamato art. 99; indichi inoltre - per ciascun comma impugnato dallo Stato - la provenienza dei suddetti fondi (strutturali europei, nazionali di coesione, eventualmente regionali); indichi, altresì, se la disciplina inerente all'impiego degli stessi fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme;

c.2.) il Ministro dell'economia e delle finanze precisi analiticamente se i mutamenti di destinazione dei fondi strutturali previsti nell'art. 99 siano compatibili con le norme che ne regolano l'utilizzazione; inoltre, indichi quantitativamente - con riferimento al suddetto art. 99 - le risorse assegnate per l'esercizio 2018 in quota fondi europei e in quota fondi nazionali di coesione, precisando se la disciplina inerente all'impiego dei suddetti fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme.

F.to: Giorgio Lattanzi, Presidente

Aldo Carosi, Redattore

Filomena Perrone, Cancelliere

Sentenza: 2 luglio 2019, n. 198

Materia: Edilizia – Urbanistica

Parametri invocati: articoli 5, 114, 117, secondo comma, lettera l), e 118, primo comma, della Costituzione e agli articoli 3, 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articoli 6 e 12 della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018).

Esito:

- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera a), numero 3), della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 in riferimento agli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera l), e 118, primo comma, della Costituzione;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della l.r. Campania n. 26/2018 in riferimento agli articoli 3, 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Costituzione.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 6 e 12 della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018). L'art. 6, rubricato "*Semplificazioni in materia di lavori pubblici di interesse regionale e di opere pubbliche e di interesse pubblico*", modifica la legge della Regione Campania 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio). Preliminarmente la Corte precisa che le questioni proposte investono solo la lettera a) del comma 1, che inserisce nel corpo della l.r. Campania 16/2004 il nuovo art. 12-bis. L'art. 12-bis, secondo la sua rubrica, detta norme su "*opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale*". Sono tali, sulla scorta della definizione fornita al comma 1, "*le opere ed i lavori pubblici che si realizzano nel territorio della Regione Campania, la cui programmazione, approvazione ed affidamento spetta alla Regione*" e che siano, tra l'altro, "*a) finanziati, anche solo parzialmente, con fondi europei e/o fondi strutturali; [...] c) definiti strategici dal Documento di economia e finanza regionale (DEFER)*". I commi successivi dell'art. 12-bis disciplinano il procedimento diretto all'approvazione delle opere e dei lavori pubblici di interesse strategico regionale. Il comma 2 stabilisce che, qualora per la realizzazione di tali interventi sia richiesta "*l'azione integrata di una pluralità di enti interessati*", la Regione debba promuovere "*la procedura dell'accordo di programma*" prevista all'articolo 12 della stessa l.r. Campania 16/2004, implicante la convocazione di una conferenza di servizi. Il comma 3 prevede poi che, nell'ambito della conferenza di servizi "*prodromica all'accordo di programma*", il comune interessato esprime il proprio "*parere motivato*" sui "*progetti di opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale non conformi al piano urbanistico comunale*" (PUC) (primo periodo) e che, nel caso di parere non favorevole, l'amministrazione precedente aggiorna la conferenza di servizi stabilendo "*un termine non superiore a trenta giorni entro cui il Comune dissenziente può far pervenire alle altre amministrazioni partecipanti alla Conferenza proposte di modifica del progetto volte ad*

acquisire l'assenso di tutte le amministrazioni interessate" (secondo periodo). Lo stesso comma 3 dispone, altresì, che qualora non si acquisisca tale unanime assenso nella successiva conferenza di servizi, da tenersi entro trenta giorni dal ricevimento delle proposte comunali di modifica (terzo periodo), *"il progetto è sottoposto all'esame della Giunta regionale che, sentita la commissione consiliare competente per materia, può comunque disporre l'approvazione del progetto motivandone la coerenza con la programmazione strategica regionale degli interventi di rilievo sovra comunale, in attuazione dei principi costituzionali in tema di dimensione dell'interesse pubblico e livello della funzione amministrativa ad esso correlata"* (quarto periodo). Queste previsioni contrasterebbero innanzitutto con l'art. 3 Cost., violando il principio di proporzionalità, in quanto il termine *"non superiore a trenta giorni"* concesso al comune dissenziente sarebbe insufficiente e inadeguato per una completa valutazione di opere o lavori di particolare complessità e di notevole impatto *"sugli interessi appartenenti alla sfera comunale"*. Sarebbero violati, altresì, gli articoli 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost., per lesione della sfera di autonomia amministrativa comunale e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in quanto la norma impugnata, consentendo la deroga ai piani urbanistici comunali anche in caso di dissenso del comune interessato, individuerrebbe l'interesse strategico regionale delle opere in modo generico e indeterminato, e produrrebbe così *"un'indiscriminata inversione"* del criterio costituzionale di riparto delle funzioni amministrative, permettendo alla Giunta regionale di disattendere senza significativi ostacoli procedurali le istanze sollevate in sede di conferenza di servizi dagli enti locali coinvolti e attribuendo alla Regione una sorta di potere di *"avocazione generale"* in una materia, quella della pianificazione urbanistica, affidata per regola ai Comuni. Per la Corte le questioni non sono fondate. La norma impugnata alloca in capo alla Regione Campania le funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti relativi a opere e lavori pubblici di *"interesse strategico regionale"*, individuando nella natura sovracomunale di tale interesse la ragione giustificativa della soluzione adottata. Il ricorrente non contesta, di per sé, la scelta della Regione, operata nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di *"governo del territorio"*, di cui all'art. 117, terzo comma, Costituzione, di avocare le funzioni amministrative in questione per realizzare interessi di livello sovracomunale, ma ritiene che essa esorbiti sotto due distinti profili dai limiti entro i quali la Regione stessa può intervenire avocando a sé scelte, quali quelle di pianificazione urbanistica, affidate primariamente all'autonomia comunale. In un primo senso il termine *"concesso al comune per l'eventuale manifestazione del dissenso"* non sarebbe proporzionato a quanto necessario per le valutazioni richieste *"in presenza di opere e/o lavori di particolare complessità e di notevole impatto sugli interessi appartenenti alla sfera comunale"*, e sarebbe inoltre significativamente inferiore a quello previsto nello speculare procedimento disciplinato dalla legge statale all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990. In un secondo senso, la genericità della definizione normativa delle opere e dei lavori pubblici di *"interesse strategico regionale"* renderebbe non precisamente individuato lo scopo perseguito dalla Regione allocando la funzione a livello regionale, e dunque irragionevole la relativa scelta. Per nessuno dei due indicati aspetti, tuttavia, le censure del ricorrente sono corrette. Le scelte operate dalla Regione Campania nelle disposizioni contestate non eccedono i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare con riferimento agli spazi dell'intervento legislativo regionale in materia urbanistica. A tale riguardo, questa Corte ha più volte affermato, in relazione ai poteri urbanistici dei Comuni, come la legge nazionale, regionale o delle Province autonome possa modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia. La Corte cita diverse sentenze 61/1994, 83/1997, 286/1997, 357/1998, 378/2000 ed anche la 126/2018 e la 179/2019. Per la Corte non incorre in primo luogo nel vizio denunciato la previsione del termine *"non superiore a trenta giorni"* assegnato al comune. Il termine viene ad aggiungersi a quello di cui il medesimo comune ha già potuto disporre per assumere la propria originaria determinazione. Nel formulare le proposte di modifica, il comune stesso può avvalersi degli elementi istruttori acquisiti nella prima fase,

essendogli così garantita la possibilità di valutare adeguatamente gli interessi pubblici coinvolti e, con essa, la sua effettiva partecipazione al procedimento che ne condiziona l'autonomia. Le disposizioni di legge regionale in esame regolano la fattispecie in cui il comune, esprimendo il proprio dissenso su un progetto non conforme al PUC, agisce quale ente titolare delle funzioni amministrative in materia di pianificazione territoriale e non quale amministrazione preposta alla tutela di interessi cosiddetti "*sensibili*" (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute). Sicché sul giudizio relativo all'adeguatezza del termine stabilito dalla norma impugnata non può incidere la previsione del diverso termine di novanta giorni di cui all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, operante a favore delle predette amministrazioni. Mentre restano in ogni caso ferme le garanzie procedurali poste a tutela degli interessi "*sensibili*", come ribadito del resto dall'incipit del comma 3 dell'art. 12-bis, che fa salve "*le disposizioni vigenti in materia di valutazione ambientale e paesaggistica*". Neppure sussiste la lamentata genericità dei criteri di individuazione degli interessi sovracomunali che giustificano l'attrazione delle funzioni amministrative a livello regionale. Si deve escludere che, come invece sostiene la Regione nelle sue difese, la norma impugnata individui opere e lavori pubblici "*di interesse strategico regionale*" attraverso "*il concorso di plurimi e stringenti requisiti, cumulativi e non alternativi tra loro*": la chiarezza del dato letterale non consente un'interpretazione secondo cui, al fine della qualificazione nel senso detto dell'opera, dovrebbero simultaneamente e cumulativamente ricorrere le caratteristiche elencate alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 1, o anche solo parte di esse. Si deve dunque ritenere che ciascun requisito determini da solo il carattere di interesse strategico regionale dell'opera. Secondo la Corte le previsioni censurate risultano immuni dal vizio denunciato. Quanto agli interventi finanziati anche solo parzialmente con "*fondi europei e/o fondi strutturali*", la scelta di avocare l'approvazione dei relativi progetti al livello regionale, e la possibilità che la Giunta regionale li approvi anche se non conformi al piano urbanistico comunale e senza l'assenso del comune interessato, con conseguente compressione dell'autonomia comunale, è ragionevolmente giustificata dall'esigenza di assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea. Per quanto riguarda l'art. 12 della l.r. Campania 26/2018, va precisato che l'oggetto del giudizio, è limitato al comma 1, lettera a), numero 3) dello stesso art. 12, là dove sostituisce il comma 1-bis dell'art. 20 della l.r. della Campania 11/2015. Prevedendo che, "*nel caso di iniziative di interesse regionale inerenti ad attività economiche, produttive anche che comportino varianti urbanistiche*", il provvedimento abilitativo per l'avvio di nuove imprese che intendano localizzarsi sul territorio campano sia rilasciato dal SURAP, la disposizione impugnata contrasterebbe con una serie di norme che attribuiscono al comune, attraverso lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), le funzioni amministrative per il rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio di attività produttive. In particolare, il ricorrente indica gli artt. 2, comma 1, e 4, commi 1, 2 e 5, del d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), l'art. 6 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, come attuato dall'art. 25 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), nonché gli artt. 23 e 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), gli artt. 8 e 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e l'art. 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Sarebbero così violati l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per invasione della competenza legislativa statale in materia di "*ordinamento civile*", nonché gli

artt. 5, 114 e 118, primo comma, Costituzione. Per la Corte le questioni sono inammissibili per diversi profili. Le censure mosse all'art. 12, comma 1, lettera a), numero 3), della l.r. Campania 26/2018 si esauriscono nella prospettazione del suo contrasto con una serie di norme statali di fonte regolamentare o legislativa (una delle quali emessa in attuazione di una direttiva europea) che attribuiscono al comune le funzioni amministrative, da esercitare attraverso il SUAP, relative al rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio di attività produttive. Da tale assunto contrasto il ricorrente fa discendere la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e quindi della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", ma non chiarisce perché la disciplina delle funzioni attribuite al SURAP dalla disposizione impugnata, che non rivela immediate interferenze con tale ambito di materia, vi dovrebbe invece essere ricondotta. È dunque assorbente il rilievo che, per come è evocato, il parametro risulta del tutto inconferente, ciò che rende la questione radicalmente inammissibile. Secondo quanto costantemente affermato dalla Corte, *"l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale"*. Pertanto, il ricorso in via principale deve contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva. Quanto alla violazione degli articoli 5, 114 e 118, primo comma, Costituzione, la censura è totalmente assertiva, non essendo fornita di essa motivazione alcuna. Il ricorrente non offre infatti alcun argomento a sostegno del lamentato contrasto della disposizione regionale in riferimento a tali diversi parametri.

SENTENZA N. 198

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, lettera a), e 12, comma 1, lettera a), numero 3), della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'1-5 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 3 ottobre 2018, iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella udienza pubblica del 2 luglio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 6 e 12 della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018).

2.– L'art. 6, rubricato «Semplificazioni in materia di lavori pubblici di interesse regionale e di opere pubbliche e di interesse pubblico», modifica la legge della Regione Campania 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio).

Preliminarmente va precisato che, nonostante il ricorrente indichi l'oggetto dell'impugnazione nell'intero art. 6 della legge reg. Campania n. 26 del 2018, le questioni proposte investono solo la lettera a) del comma 1, che inserisce nel corpo della legge reg. Campania n. 16 del 2004 il nuovo art. 12-bis. Le censure sono rivolte infatti esclusivamente nei confronti di questa parte della disposizione.

Inoltre, anche se nel ricorso si accenna ad un contrasto della norma impugnata con la disciplina statale in materia di conferenza di servizi, richiamando l'attitudine di quest'ultima a coinvolgere «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, questo parametro non è richiamato tra quelli posti a fondamento delle questioni (neppure nella relazione allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri). Il ricorso indica solo gli artt. 3, 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost. e fornisce solo per ciascuno di essi le ragioni della pretesa violazione ad opera dell'art. 6 della legge reg. Campania n. 26 del 2018, ciò che conferma la volontà del ricorrente di non estendere il giudizio al tema dell'invasione della competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni.

2.1.– Il citato art. 12-bis, secondo la sua rubrica, detta norme su «[o]pere e lavori pubblici di interesse strategico regionale».

Sono tali, sulla scorta della definizione fornita al comma 1, «le opere ed i lavori pubblici che si realizzano nel territorio della Regione Campania, la cui programmazione, approvazione ed affidamento spetta alla Regione» e che siano, tra l'altro, «a) finanziati, anche solo parzialmente, con fondi europei e/o fondi strutturali; [...] c) definiti strategici dal Documento di economia e finanza regionale (DEFER)».

I commi successivi dell'art. 12-bis disciplinano il procedimento diretto all'approvazione delle opere e dei lavori pubblici di interesse strategico regionale.

Il comma 2 stabilisce che, qualora per la realizzazione di tali interventi sia richiesta «l'azione integrata di una pluralità di enti interessati», la Regione debba promuovere «la procedura dell'accordo di programma» prevista all'articolo 12 della stessa legge reg. Campania n. 16 del 2004, implicante la convocazione di una conferenza di servizi.

Il comma 3 prevede poi che, nell'ambito della conferenza di servizi «prodromica all'accordo di programma», il comune interessato esprime il proprio «parere motivato» sui «progetti di opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale non conformi al piano urbanistico comunale» (PUC) (primo periodo) e che, nel caso di parere non favorevole, l'amministrazione precedente aggiorna la conferenza di servizi stabilendo «un termine non superiore a trenta giorni entro cui il Comune dissenziente può far pervenire alle altre amministrazioni partecipanti alla Conferenza proposte di modifica del progetto volte ad acquisire l'assenso di tutte le amministrazioni interessate» (secondo periodo).

Lo stesso comma 3 dispone, altresì, che qualora non si acquisisca tale unanime assenso nella successiva conferenza di servizi, da tenersi entro trenta giorni dal ricevimento delle proposte comunali di modifica (terzo periodo), «il progetto è sottoposto all'esame della Giunta regionale che, sentita la commissione consiliare competente per materia, può comunque disporre l'approvazione del progetto motivandone la coerenza con la programmazione strategica regionale degli interventi di

rilievo sovra comunale, in attuazione dei principi costituzionali in tema di dimensione dell'interesse pubblico e livello della funzione amministrativa ad esso correlata» (quarto periodo).

Queste previsioni contrasterebbero innanzitutto con l'art. 3 Cost., violando il principio di proporzionalità, in quanto il termine «non superiore a trenta giorni» concesso al comune dissenziente sarebbe insufficiente e inadeguato per una completa valutazione di opere o lavori di particolare complessità e di notevole impatto «sugli interessi appartenenti alla sfera comunale».

Sarebbero violati, altresì, gli artt. 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost., per lesione della sfera di autonomia amministrativa comunale e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in quanto la norma impugnata, consentendo la deroga ai piani urbanistici comunali anche in caso di dissenso del comune interessato, individuerrebbe l'interesse strategico regionale delle opere in modo generico e indeterminato, e produrrebbe così «un'indiscriminata inversione» del criterio costituzionale di riparto delle funzioni amministrative, permettendo alla Giunta regionale di disattendere senza significativi ostacoli procedurali le istanze sollevate in sede di conferenza di servizi dagli enti locali coinvolti e attribuendo alla Regione una sorta di potere di «avocazione generale» in una materia, quella della pianificazione urbanistica, affidata per regola ai Comuni.

2.2.– Le questioni non sono fondate.

La norma impugnata alloca in capo alla Regione Campania le funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti relativi a opere e lavori pubblici di «interesse strategico regionale», individuando nella natura sovracomunale di tale interesse la ragione giustificativa della soluzione adottata.

Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri si concentrano sulla disciplina dei progetti «di interesse strategico regionale» non conformi al PUC, la cui approvazione da parte della Giunta regionale è consentita dalla norma impugnata anche in caso di dissenso del comune interessato, non superato nell'ambito della conferenza di servizi indetta al fine di stipulare fra tutti i soggetti interessati l'accordo di programma di cui all'art. 12 della legge reg. Campania n. 16 del 2004.

Il ricorrente non contesta, di per sé, la scelta della Regione – operata nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. – di avocare le funzioni amministrative in questione per realizzare interessi di livello sovracomunale, ma ritiene che essa esorbiti sotto due distinti profili dai limiti entro i quali la Regione stessa può intervenire avocando a sé scelte, quali quelle di pianificazione urbanistica, affidate primariamente all'autonomia comunale. In un primo senso il termine «concesso al comune per l'eventuale manifestazione del dissenso» non sarebbe proporzionato a quanto necessario per le valutazioni richieste «[i]n presenza di opere e/o lavori di particolare complessità e di notevole impatto sugli interessi appartenenti alla sfera comunale», e sarebbe inoltre significativamente inferiore a quello previsto nello speculare procedimento disciplinato dalla legge statale all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990. In un secondo senso, la genericità della definizione normativa delle opere e dei lavori pubblici di «interesse strategico regionale» renderebbe non precisamente individuato lo scopo perseguito dalla Regione allocando la funzione a livello regionale, e dunque irragionevole la relativa scelta.

Per nessuno dei due indicati aspetti, tuttavia, le censure del ricorrente colgono nel segno. Incontestata infatti la possibilità per la Regione di assegnare funzioni amministrative a un livello superiore a quello comunale quando sia necessario assicurarne l'esercizio unitario secondo quanto

previsto dall'art. 118, primo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 232 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 6 del 2004), le scelte operate dalla Regione Campania nelle disposizioni contestate non eccedono i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare con riferimento agli spazi dell'intervento legislativo regionale in materia urbanistica. A tale riguardo, questa Corte ha più volte affermato «in relazione ai poteri urbanistici dei Comuni, come la legge nazionale, regionale o delle Province autonome possa modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (fra le molte, si vedano le sentenze n. 378/2000, n. 357/1998, n. 286/1997, n. 83/1997 e n. 61/1994)» (sentenza n. 478 del 2002; nello stesso senso, sentenze n. 179 del 2019 e n. 126 del 2018).

2.2.1.– Ciò premesso, non incorre in primo luogo nel vizio denunciato la previsione del termine «non superiore a trenta giorni» assegnato al comune.

Contrariamente a quanto ritiene il ricorrente, la norma impugnata prevede che l'amministrazione procedente assegni quel termine al comune non per esprimere il proprio motivato dissenso sul progetto non conforme al PUC, bensì per «far pervenire alle altre amministrazioni partecipanti alla Conferenza proposte di modifica del progetto volte ad acquisire l'assenso di tutte le amministrazioni interessate».

La previsione è contenuta al secondo periodo del comma 3 dell'art. 12-bis e si inserisce nella disciplina della fase procedimentale successiva a quella in cui il comune, nell'ambito della conferenza di servizi convocata dall'amministrazione procedente, ha già espresso il proprio parere sul progetto in senso non favorevole. Essa persegue il fine di superare tale dissenso in una nuova conferenza di servizi, da tenersi entro trenta giorni dal ricevimento delle proposte di modifica del progetto.

Il termine viene dunque ad aggiungersi a quello di cui il medesimo comune ha già potuto disporre per assumere la propria originaria determinazione. Nel formulare le proposte di modifica, il comune stesso può avvalersi degli elementi istruttori acquisiti nella prima fase, essendogli così garantita la possibilità di valutare adeguatamente gli interessi pubblici coinvolti e, con essa, la sua effettiva partecipazione al procedimento che ne condiziona l'autonomia.

Va precisato, inoltre, che le disposizioni di legge regionale in esame regolano la fattispecie in cui il comune, esprimendo il proprio dissenso su un progetto non conforme al PUC, agisce quale ente titolare delle funzioni amministrative in materia di pianificazione territoriale e non quale amministrazione preposta alla tutela di interessi cosiddetti "sensibili" (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute). Sicché sul giudizio relativo all'adeguatezza del termine stabilito dalla norma impugnata non può incidere la previsione del diverso termine di novanta giorni di cui all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, operante a favore delle predette amministrazioni. Mentre restano in ogni caso ferme le garanzie procedimentali poste a tutela degli interessi "sensibili", come ribadito del resto dall'incipit del comma 3 dell'art. 12-bis, che fa salve «le disposizioni vigenti in materia di valutazione ambientale e paesaggistica».

2.2.2.– Neppure sussiste la lamentata genericità dei criteri di individuazione degli interessi sovracomunali che giustificano l'attrazione delle funzioni amministrative a livello regionale.

Il ricorrente appunta le sue censure sulle opere e sui lavori pubblici individuati dal comma 1 del citato art. 12-bis come «di interesse strategico regionale» in quanto «finanziati, anche solo

parzialmente, con fondi europei e/o fondi strutturali» (lettera a) o in quanto «definiti strategici dal Documento di economia e finanza regionale (DEFER)» (lettera c).

Innanzitutto, si deve escludere che, come invece sostiene la Regione nelle sue difese, la norma impugnata individui opere e lavori pubblici «di interesse strategico regionale» attraverso «il concorso di plurimi e stringenti requisiti, cumulativi e non alternativi tra loro»: la chiarezza del dato letterale non consente un'interpretazione secondo cui, al fine della qualificazione nel senso detto dell'opera, dovrebbero simultaneamente e cumulativamente ricorrere le caratteristiche elencate alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 1, o anche solo parte di esse. Si deve dunque ritenere che ciascun requisito determini da solo il carattere di interesse strategico regionale dell'opera.

Nondimeno, le previsioni censurate risultano immuni dal vizio denunciato.

Quanto agli interventi finanziati anche solo parzialmente con «fondi europei e/o fondi strutturali», la scelta di avocare l'approvazione dei relativi progetti al livello regionale – e la possibilità che la Giunta regionale li approvi anche se non conformi al piano urbanistico comunale e senza l'assenso del comune interessato, con conseguente compressione dell'autonomia comunale – è ragionevolmente giustificata dall'esigenza di assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea. La realizzazione delle opere finanziate coincide dunque con gli obiettivi strategici al cui perseguimento le risorse stesse sono finalizzate.

Quanto alle opere e ai lavori pubblici definiti strategici dal DEFER, la genericità e l'indeterminatezza dell'interesse sovracomunale evocato sono escluse dal rinvio operato dalla norma al contenuto del principale strumento di programmazione generale economico-finanziaria della Regione, previsto dall'art. 36, comma 3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Secondo tale disposizione, nel DEFER sono indicate infatti le «linee strategiche» dell'attività di governo regionale nel medio periodo, alla cui realizzazione ben possono concorrere anche opere e lavori pubblici dei quali «la [...] programmazione, approvazione ed affidamento spetta alla Regione», come richiede la norma impugnata.

3.– Per quanto riguarda l'art. 12 della legge reg. Campania n. 26 del 2018, che detta, secondo la sua rubrica, «[d]isposizioni di semplificazione in materia di Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive» (SURAP), va innanzitutto precisato che l'oggetto del giudizio, stando al ricorso, è limitato al comma 1, lettera a), numero 3) – impropriamente indicato come «comma 1, punto 3)» – dello stesso art. 12, là dove sostituisce il comma 1-bis dell'art. 20 della legge della Regione Campania 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015).

Prevedendo che, «nel caso di iniziative di interesse regionale inerenti ad attività economiche, produttive anche che comportino varianti urbanistiche», il provvedimento abilitativo per l'avvio di nuove imprese che intendano localizzarsi sul territorio campano sia rilasciato dal SURAP, la disposizione impugnata contrasterebbe con una serie di norme che attribuiscono al comune, attraverso lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), le funzioni amministrative per il rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio di attività produttive. In particolare, il ricorrente indica gli artt. 2, comma 1, e 4, commi 1, 2 e 5, del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni,

dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), l'art. 6 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, come attuato dall'art. 25 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), nonché gli artt. 23 e 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), gli artt. 8 e 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e l'art. 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Sarebbero così violati l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per invasione della competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile», nonché gli artt. 5, 114 e 118, primo comma, Cost.

3.1.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, poiché la norma impugnata si sarebbe limitata a ridurre la portata del previgente comma 1-bis dell'art. 20 della legge reg. Campania n. 11 del 2015 – introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016) e successivamente modificato dall'art.16, comma 4, lettera a), della legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 22 (Legge annuale di semplificazione 2016 - Manifattur@ Campania: Industria 4.0.) – che, «nel caso di iniziative di interesse regionale», già attribuiva al SURAP tutte le funzioni amministrative spettanti in materia al SUAP.

Ad avviso della Regione, la mancata impugnazione da parte dello Stato della disposizione originaria comporterebbe, in caso di accoglimento delle questioni ora promosse, «la persistenza di una norma che prevede ben più ampie competenze del SURAP, in contrasto con lo stesso interesse azionato [...] nel presente giudizio».

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che l'omessa impugnazione da parte dello Stato di precedenti norme regionali, analoghe a quelle oggetto di ricorso, non ha rilievo, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016). D'altra parte, l'assunto della Regione per cui dall'accoglimento delle questioni conseguirebbe la «persistenza» della norma nel testo anteriore va radicalmente disatteso, anche a prescindere dalla giurisprudenza costituzionale sull'impugnabilità delle leggi ripetitive di leggi precedenti non impugate, in quanto con la sostituzione del comma 1-bis, operata dalla previsione oggetto del presente giudizio, quella anteriore è stata abrogata e riformulata in termini più restrittivi, senza possibilità di rivivere nell'ordinamento ove le questioni fossero accolte, così reiterando in parte qua la lesione da cui deriva l'interesse all'impugnazione.

3.2.– Le questioni sono tuttavia inammissibili per altri profili.

Come visto, le censure mosse all'art. 12, comma 1, lettera a), numero 3), della legge reg. Campania n. 26 del 2018 si esauriscono nella prospettazione del suo contrasto con una serie di norme statali di fonte regolamentare o legislativa (una delle quali emessa in attuazione di una direttiva europea) che

attribuiscono al comune le funzioni amministrative, da esercitare attraverso il SUAP, relative al rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio di attività produttive.

Da tale assunto contrasto il ricorrente fa discendere la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e quindi della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», ma non chiarisce perché la disciplina delle funzioni attribuite al SURAP dalla disposizione impugnata, che non rivela immediate interferenze con tale ambito di materia, vi dovrebbe invece essere ricondotta. È dunque assorbente il rilievo che, per come è evocato, il parametro risulta del tutto inconferente, ciò che rende la questione radicalmente inammissibile (sentenze n. 63 del 2016, n. 269 e n. 181 del 2014).

Secondo quanto costantemente affermato da questa Corte, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le tante, sentenze n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016). Pertanto, «il ricorso in via principale deve contenere “una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva” (ex plurimis, sentenza n. 107 del 2017 che richiama anche le sentenze n. 251, n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015)» (sentenza n. 152 del 2018; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 109 del 2018, n. 261 e n. 169 del 2017).

Quanto alla violazione degli artt. 5, 114 e 118, primo comma, Cost., la censura è totalmente assertiva, non essendo fornita di essa motivazione alcuna. Il ricorrente non offre infatti alcun argomento a sostegno del lamentato contrasto della disposizione regionale in riferimento a tali diversi parametri.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera a), numero 3), della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 5, 114, 117, secondo comma, lettera l), e 118, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Campania n. 26 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Sentenza: 3 luglio 2019, n. 200

Materia: piano di rientro disavanzo sanitario. Nomina commissario ad acta e sub commissario da parte del Consiglio dei ministri

Parametri invocati: articoli 5, 117, 118, 119 e 120, 121 della Costituzione, nonché articolo 2, commi 78, 80, 84, 88 e 88-bis l. 191/2009, e articolo 8 l. 131/2003

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri

Rimettente: Regione Calabria

Oggetto: telegramma del 6 dicembre 2018, con cui il Presidente della Giunta regionale è stato invitato a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 e delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, avente ad oggetto la nomina del commissario ad acta e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario in Calabria

Esito: infondatezza del ricorso

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Regione Calabria ha proposto il ricorso per ottenere la sospensiva e l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, degli atti in oggetto. Secondo la ricorrente, in primo luogo, il procedimento di nomina del commissario ad acta e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario, avrebbe violato il principio di leale collaborazione, non avendo consentito alla Regione di partecipare a tale procedimento e di contribuirvi, con conseguente lesione delle prerogative e attribuzioni regionali di cui agli articoli 5, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché agli articoli 2, comma 84, l.191/2009, e 8 comma 1 l.131/2003.

La stessa nomina del sub commissario esulerebbe dalle prerogative del Governo e avrebbe leso la sfera di competenza regionale e le correlate attribuzioni e prerogative, violando gli articoli 5, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché l'articolo 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009.

Il commissariamento da parte del Governo, inoltre, si sarebbe svolto oltre i limiti temporali consentiti dalla legge, con conseguente lesione della sfera di competenza e delle prerogative regionali di cui agli articoli 5, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., in relazione anche agli articoli 1, comma 180, della l. 311/2004, e 2, comma 77, della l.191/2009, che prevedono una durata del piano di rientro non superiore al triennio, nel caso di specie ampiamente decorso rispetto alla data del commissariamento, e con lesione, altresì, all'articolo 8 della l. 131/2003.

Infine, la Regione Calabria sostiene che la delibera di nomina, nella parte in cui consente al Commissario di rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, adottati dagli organi regionali e aziendali in contrasto con la piena attuazione del piano di rientro e dei successivi programmi operativi, ovvero in contrasto con la normativa vigente e con i pareri e le valutazioni espressi dai tavoli tecnici di verifica e dai Ministeri, sarebbe priva di fondamento normativo, con violazione delle competenze in materie di legislazione concorrente e lesione, quindi, degli articoli 5, 117, terzo e quarto comma, 119, 120, secondo comma, e 121 Cost. nonché 2, comma 80, della l. 191/2009.

Con lo stesso ricorso la Regione Calabria chiede, poi, che la Corte sollevi dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 88 e 88-bis, l.191/2009, per violazione

degli articoli 5, 120 e 121 Cost. e degli articoli 2, comma 78, della l.191/2009 e 8 l. 131/2003, nonché del principio di leale collaborazione per come declinato dagli articoli citati, nella parte in cui questi ultimi consentirebbero, senza alcun meccanismo di coinvolgimento della Regione e/o della Conferenza Stato Regioni, di proseguire *sine die* il piano di rientro ed il correlato commissariamento, mediante atti del Commissario.

Secondo la Consulta le censure regionali sono infondate e dunque spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri, nominare, il 7 dicembre 2018, il commissario ad acta e il subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Calabria.

Secondo la Corte, a parte la circostanza che il Presidente della Regione invitato alla riunione del 7 dicembre 2018 con telegramma urgentissimo, aveva inizialmente confermato la propria partecipazione, comunicando solo successivamente di non poter essere presente per già assunti impegni istituzionali; la partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle riunioni del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 8 l. 131/2003, non esaurisce le modalità attraverso le quali è attuato il principio di leale collaborazione.

Infatti, la disciplina dei piani di rientro e dei relativi eventuali commissariamenti è improntata a un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, attraverso organismi la cui stessa composizione, statale e regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro. E alla Regione Calabria erano appunto, tramite tale confronto, già ben note le criticità del commissariamento, che giustificavano l'esercizio del potere di sostituzione del commissario.

In ogni caso, secondo la Corte, la scelta del commissario e del sub commissario, spetta comunque, in via esclusiva al Governo.

L'azione del Governo, in questo caso, è infatti basata sulla esistenza dei presupposti per l'avvio della procedura di sostituzione del commissario ad acta, ex articolo 2, comma 84, l. 191/2009 così come la nomina del subcommissario è giustificata dal comma 88 dello stesso articolo che prevede (*fermo l'assetto della gestione commissariale previgente*) la facoltà per il nuovo commissario di avvalersi, appunto della medesima struttura commissariale e, quindi, anche dei subcommissari per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Inoltre, come da propria giurisprudenza, la Corte conferma la necessità e la legittimità della continuità dell'intervento sostitutivo dello Stato in relazione agli obiettivi non ancora raggiunti: il nuovo commissario è stato nominato proprio per portare a compimento i risultati non conseguiti con il programma operativo 2016-2018 e per adottare e attuare i programmi operativi 2019-2021, laddove richiesti dai tavoli tecnici.

Per quanto concerne il fondamento dell'obbligo, per il commissario, di procedere alla rimozione di provvedimenti degli organi regionali che si pongano in contrasto con il programma operativo, si può individuare nell'articolo 2, comma 80, l.191/2009 e consiste nella trasmissione al Consiglio regionale di tali provvedimenti, con l'indicazione dei motivi di contrasto.

Infine, secondo la Corte, non vi sono ragioni per dar seguito alla richiesta della Regione relativa all'autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 88 e 88-bis, l. 191/2009, che non prevede affatto una prosecuzione del commissariamento *sine die*, ma consente il ritorno alla gestione ordinaria una volta raggiunti gli obiettivi del piano.

SENTENZA N. 200

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018 e del telegramma del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2018, n. 6079/10.1, promosso dalla Regione Calabria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 18-21 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 22 gennaio 2019, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il conflitto proposto dalla Regione Calabria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri è volto, come sopra detto, ad ottenere la sospensiva e l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, del «telegramma urgentissimo» del 6 dicembre 2018, di invito del Presidente della Giunta regionale a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, e della delibera di nomina del commissario ad acta e del subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria, adottata dal Consiglio dei ministri lo stesso 7 dicembre 2018.

Sostiene la ricorrente che:

a) le concrete modalità di svolgimento del procedimento di nomina – ivi compresa la carenza di motivazione in ordine al mancato accoglimento della richiesta di differimento della riunione – non sarebbero state improntate al rispetto del principio di leale collaborazione, non avendo consentito alla Regione di «“partecipare” in termini effettivi» al suddetto procedimento e di apportarvi il proprio contributo, con conseguente lesione delle prerogative e attribuzioni regionali, di cui agli artt. 5, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 2, comma 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)» e 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

b) la nomina del subcommissario, non avendo il Governo un tale potere di nomina, avrebbe leso la sfera di competenza regionale e le correlate attribuzioni e prerogative, violando gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché l’art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009;

c) l’intervento statale in materia di commissariamento si sarebbe svolto oltre i limiti temporali normativamente consentiti, con conseguente lesione della sfera di competenza regionale in materia di legislazione concorrente e delle correlate attribuzioni e prerogative regionali di cui agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., in relazione anche agli artt. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» e 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009 (disposizioni, queste ultime, che prevedono «una durata del Piano di Rientro non superiore al triennio»: nella specie ampiamente decorso rispetto alla data del commissariamento, avvenuto nel 2010), e con vulnus, altresì, all’art. 8 della legge n. 131 del 2003;

d) in subordine, poiché il piano di rientro, «per come “proseguito” ed “ampliato”, poteva “proseguire” solo sino al 31.12.18» e, dopo l’insediamento del nuovo commissario in data 8 gennaio 2019, non vi era stata alcuna prosecuzione del piano stesso, il commissariamento non avrebbe potuto conseguentemente protrarsi oltre il 1° gennaio 2019. Viceversa, la delibera impugnata («estendendo il mandato anche a compiti estranei all’ultimo Programma Operativo approvato») aveva fatto proseguire il commissariamento, con ulteriore lesione della sfera di competenza regionale in materia di legislazione concorrente e delle correlate attribuzioni e prerogative regionali di cui agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., ed agli artt. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009 e 8 della legge n. 131 del 2003;

e) la delibera impugnata (al suo punto 18) – consentendo al Commissario di rimuovere i «provvedimenti, anche legislativi, adottati dagli organi regionali e i provvedimenti aziendali che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro e dei successivi Programmi operativi, nonché in contrasto con la normativa vigente e con i pareri e le valutazioni espressi dai Tavoli tecnici di verifica e dai Ministeri affiancanti», sarebbe priva di fondamento normativo, poiché i poteri così conferiti al Commissario non sarebbero previsti dall’art. 120 Cost., né dall’art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, con alterazione, anche per tal profilo, dell’ordine costituzionale delle competenze in materie di legislazione concorrente e violazione, quindi, degli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 119, 120, secondo comma, e 121 Cost. nonché 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

Con lo stesso ricorso la Regione Calabria chiede, poi, che la Corte sollevi dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009, per violazione

degli artt. 5, 120 e 121 Cost. e degli artt. 2, comma 78, della legge n. 191 del 2009 e 8 della legge n. 131 del 2003, «nonché del principio di leale collaborazione per come declinato dagli articoli appena citati», nella parte in cui le disposizioni denunciate consentirebbero – senza alcun meccanismo di coinvolgimento della Regione e/o della Conferenza Stato Regioni – «di proseguire sine die il Piano di Rientro ed il correlato commissariamento mediante atti del Commissario».

2.– Preliminarmente, va confermata l'ordinanza letta in udienza, con la quale è stata riconosciuta la tempestività della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri.

La Regione ne aveva eccepito la tardività, assumendo come dies a quo di decorrenza del termine per il correlativo deposito quello coincidente con la data della notifica effettuata a mezzo posta elettronica certificata (PEC) – che aveva anticipato la successiva notifica a mezzo ufficiale giudiziario – del ricorso per conflitto.

Attesa la specialità dei giudizi innanzi a questa Corte, la modalità della notifica mediante PEC non può, allo stato, ritenersi compatibile – né è stata sin qui mai utilizzata – per la notifica dei ricorsi in via principale o per conflitto di attribuzione. Ragion per cui non opera, a tal fine, il rinvio dinamico disposto dall'art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) alle «norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale» – e ora a quelle del codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) – nel contesto delle quali la notifica a mezzo PEC è consentita.

Deve, quindi, nella specie farsi riferimento alla successiva notifica del ricorso affidata dalla Regione Calabria all'ufficiale giudiziario, rispetto alla quale la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri risulta effettuata nel rispetto del termine (di complessivi quaranta giorni) di cui all'art. 25, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

2.1.– Del pari non fondato è l'ulteriore motivo di tardività della costituzione di controparte, formulato dalla ricorrente, per asserita mancanza del contestuale deposito della delibera del Consiglio dei ministri, autorizzativa della resistenza in giudizio.

Risulta, infatti, allegata all'atto di costituzione l'attestazione, proveniente dal Segretario del Consiglio dei ministri, di tale intervenuta delibera, e ciò è sufficiente ai fini della tempestività, ed ammissibilità, dell'atto di costituzione del resistente, essendo necessaria, a tal fine, la certezza della previa esistenza della delibera e non anche la contestualità del suo deposito.

3.– Nel costituirsi, il Presidente del Consiglio, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha contestato la fondatezza del ricorso della Regione.

In replica alle censure in esso articolate, rispettivamente, sostiene che:

a) il potere sostitutivo sarebbe stato nella specie correttamente esercitato, nel rispetto del principio di leale collaborazione, «sulla base della specifica disciplina dei piani di rientro, la quale [...] stabilisce meccanismi di partecipazione regionale ben più penetranti (e, dunque, posti a maggiore garanzia del livello di governo regionale) di quello indicato dalla legge 131 del 2003», che si limita a prevedere la garanzia, meramente formale, della partecipazione del Presidente della Regione alla riunione del Consiglio dei ministri (riunione cui, nel caso in esame, il Presidente della Regione Calabria era stato comunque invitato e alla quale aveva inizialmente confermato la sua partecipazione);

b) il nuovo commissario, nominato in sostituzione del precedente, ben poteva «avvalersi, al pari del predecessore, della medesima struttura commissariale, e quindi anche dei subcommissari, per il raggiungimento degli obiettivi previsti dai programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro, dallo stesso non conseguiti»;

c) dalla sentenza n. 266 del 2016, di questa Corte, già «emerge con chiarezza la legittimità – e anzi la necessità – della continuità dell’azione commissariale in relazione ai piani di rientro prima e ai programmi operativi poi, nonché l’esigenza che l’intervento sostitutivo dello Stato resti fermo anche in relazione agli obiettivi non ancora raggiunti da parte della regione»;

d) «[l]a mancata attuazione del programma operativo 2016-2018 costituisce proprio la motivazione alla base della delibera impugnata»;

e) «l’obbligo per il commissario di procedere alla rimozione di provvedimenti, anche legislativi, degli organi regionali che si pongano in contrasto con il programma operativo, non può che consistere nella trasmissione al consiglio regionale di tali provvedimenti, con l’indicazione dei motivi di contrasto».

4.– Nel merito, nessuna delle censure articolate nel presente ricorso per conflitto di attribuzione è fondata, per le ragioni, nell’ordine, di seguito esposte.

4.1.– A prescindere dalla considerazione che il Presidente della Regione – invitato alla riunione del 7 dicembre 2018, ore 20:00, con telegramma urgentissimo del 6 dicembre, ore 19:40, con indicazione del punto all’ordine del giorno – aveva inizialmente confermato la propria partecipazione, comunicando solo successivamente di non poter essere presente per già assunti impegni istituzionali e limitandosi a rappresentare «l’opportunità di rinviare il punto all’ordine del giorno», è comunque decisivo e assorbente il rilievo che la partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle riunioni del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 8 della legge n. 131 del 2003, non esaurisce, per quanto qui rileva, le modalità attraverso le quali è attuato il principio di leale collaborazione: modalità che il legislatore può diversamente disciplinare con normative di settore relative a specifici tipi di intervento sostitutivo (sentenza n. 56 del 2018).

Nella specie, la disciplina dei piani di rientro e dei connessi commissariamenti è improntata a un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall’azione congiunta del «Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza» e del «Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti» regionali, istituiti dagli artt. 9 e 12 dell’Intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 23 marzo 2005: organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all’analisi dell’andamento del proprio piano di rientro. E alla Regione Calabria erano, appunto, per tal via già ben note le criticità del commissariamento, che giustificavano l’esercizio del potere di sostituzione del commissario, come risulta dai verbali dei predetti Tavolo e Comitato del 20 giugno e 20 luglio 2017 e del 18 luglio 2018, che evidenziavano costanti giudizi negativi sull’andamento della gestione commissariale.

Le facoltà di audizione e partecipazione della Regione non si estendono, del resto, all’individuazione nominativa del commissario e del subcommissario, la cui scelta spetta in via esclusiva al Governo. Dal che, anche per tale profilo, l’insussistenza delle asserite lesioni di competenze regionali.

4.2.– La stessa delibera di nomina del nuovo commissario chiarisce, da un lato, che l'azione del Governo trae origine dalla verifica dei presupposti per l'avvio della procedura di sostituzione del commissario ad acta, ex art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009; dall'altro lato, che resta ferma, ai sensi del comma 88 dello stesso art. 2 citato, la gestione commissariale previgente, in continuità con quella seguente, così da consentire al nuovo commissario di avvalersi, al pari del predecessore, della medesima struttura commissariale e, quindi, anche dei subcommissari per il raggiungimento degli obiettivi previsti dai programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro.

La spettanza allo Stato della nomina anche di subcommissari trova, tra l'altro, conferma nel rinvio operato – dall'art. 2, comma 85, della legge n. 191 del 2009 – all'art. 4, comma 2, terzo, quarto, quinto e sesto periodo, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, in tema di «soggetti attuatori». Questi ultimi hanno, infatti, gli specifici compiti (di supporto all'attività del commissario) che sono propri dei subcommissari.

4.3.– Anche successivamente al previsto triennio di conclusione dell'originario piano di rientro resta inoltre ferma l'esigenza dell'intervento sostitutivo dello Stato in relazione agli obiettivi non ancora raggiunti da parte della Regione: intervento finalizzato ad assicurare, oltre che l'unità economica della Repubblica, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (sentenza n. 266 del 2016).

4.4.– La mancata attuazione del programma operativo per gli anni 2016-2018 costituisce appunto – come correttamente rilevato dall'Avvocatura dello Stato – «la motivazione alla base della delibera impugnata», essendo stato nominato il nuovo commissario proprio per portare a compimento i risultati non conseguiti con il citato programma operativo e «per adottare e attuare i programmi operativi 2019-2021, laddove richiesti dai Tavoli tecnici».

L'attuazione del piano di rientro delimita, infatti, temporalmente i compiti commissariali in una dimensione teleologica. Con la conseguenza, appunto, della legittimità – ed anzi della necessità – della continuità dell'azione del commissario, «le cui funzioni, [...] come specificate dai programmi operativi, devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 266 del 2016).

4.5.– Dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, riprodotto dal punto 18) della delibera impugnata, si evince poi chiaramente come l'obbligo per il commissario di procedere alla rimozione di provvedimenti, anche legislativi, degli organi regionali che si pongano in contrasto con il programma operativo non in altro consista che nella trasmissione al Consiglio regionale di tali provvedimenti, con l'indicazione dei motivi di contrasto.

5.– Infine, non vi sono ragioni per dar seguito alla richiesta della Regione relativa all'autorimessione della questione di legittimità costituzionale di una normativa (art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009) che – contrariamente a quanto essa deduce – in realtà non prevede una prosecuzione del commissariamento sine die, ma consente il ritorno alla gestione ordinaria una volta raggiunti gli obiettivi del piano.

6.– L'infondatezza, in ogni sua parte, del proposto ricorso per conflitto comporta l'assorbimento dell'istanza di sospensione degli atti impugnati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il commissario ad acta e il subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Calabria, nella riunione del 7 dicembre 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Allegato:

Ordinanza letta all'udienza del 3 luglio 2019

Sentenza: 21 maggio 2019, n. 205

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); art. 81, terzo comma, art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana n. 10 del 2018, in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), in riferimento agli articoli 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 9, commi 3-bis e 3-ter, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, e in riferimento all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

L'articolo 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, aggiunge all'articolo 85 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il seguente comma: «*1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2*».

L'articolo 85 (Certificazione dei crediti nei confronti dei Consorzi e delle società d'ambito poste in liquidazione), come modificato da tale aggiunta, così recita: «*1. Per favorire lo smobilizzo di crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture ai Consorzi e alle Società d'ambito posti in liquidazione, ai sensi della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, in seguito alla presentazione dell'istanza di certificazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti, di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, i commissari liquidatori nominati ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 certificano i crediti, ai sensi dell'articolo 1988 del codice civile, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione*

dell'istanza. 1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

Secondo il ricorrente, l'inserimento da parte della norma regionale impugnata delle società d'ambito della Regione Siciliana in liquidazione tra i soggetti pubblici autorizzati a certificare i propri crediti, iscrivendosi nella piattaforma telematica nazionale, si porrebbe in contrasto con la disciplina statale, producendo sia un'estensione soggettiva, in quanto tali società non potrebbero ritenersi appartenere alla categoria delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sia un'estensione oggettiva, disposta dalla successiva locuzione *«per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2»*, il cui comma 3-bis prevede che sono certificabili *«le somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali»*, mentre l'art. 85, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 indicava solo i *«crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture»*.

Per il ricorrente, la disposizione in esame violerebbe gli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana e l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica, in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 9, commi 3-bis e 3-ter, del citato d.l. n. 185 del 2008. Inoltre si verificherebbe anche la violazione dello stesso principio della copertura finanziaria di cui all'articolo 81, terzo comma, Cost., essendo la norma impugnata *«causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile»* (sentenza n. 184 del 2016).

La Corte preliminarmente dichiara l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio in riferimento agli articoli 14 e 17 dello statuto speciale della Regione Siciliana per l'assoluta carenza del percorso logico proposto dal ricorrente.

Per quanto riguarda le censure avanzate per violazione dell'articolo 81, terzo comma, e articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la Consulta premette, ai fini del sindacato di merito, brevi cenni sulla disciplina della certificazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche, introdotta inizialmente dal decreto-legge n. 185 del 2008 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), come convertito, e in seguito più volte modificata ed estesa a Regioni ed enti locali.

In particolare, il comma 3-ter, aggiunto all'articolo 9 del d.l. n. 185 del 2008 dall'art. 13, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante *«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)»*, ha previsto che la certificazione non possa essere rilasciata, a pena di nullità: a) dagli enti locali commissariati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); b) dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

Inoltre, con l'articolo 27, comma 2, lettere a), b), c) e d), del d.l. n. 66 del 2014 sono state apportate ulteriori modifiche, e, in particolare, è stato ampliato l'ambito soggettivo delle amministrazioni tenute alla certificazione dei crediti, esteso a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Infine, l'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), ha poi stabilito che ai fini della predetta certificazione le pubbliche amministrazioni debbano utilizzare unicamente la piattaforma elettronica istituita presso la Ragioneria generale dello Stato.

Per effetto dell'evoluzione di tale disciplina, è stato quindi consentito ai creditori delle pubbliche amministrazioni non solo di monetizzare i propri crediti, cedendoli pro soluto o pro solvendo agli istituti di credito o ai soggetti specializzati nel factoring, ma è stata altresì attribuita loro la facoltà di compensarli con le somme dovute dai medesimi in seguito all'iscrizione a ruolo di tributi (in tal senso dispone infatti l'art. 28-quater del decreto del Presidente della Repubblica 29

settembre 1973, n. 602, recante «Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito», introdotto dall'art. 31, comma 1-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122; ambito ulteriormente ampliato dall'art. 28-quinquies del medesimo d.P.R. n. 602 del 1973, inserito dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 35 del 2013, come convertito, con il quale si è estesa la compensazione anche a numerose ipotesi di procedure deflative del contenzioso tributario).

Inoltre, le certificazioni devono contenere l'indicazione della data dei pagamenti previsti e, ai sensi dell'articolo 28-quater del d.P.R. n. 602 del 1973, *«[q]ualora la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale non versi all'agente della riscossione l'importo oggetto della certificazione entro sessanta giorni dal termine nella stessa indicato, l'agente della riscossione ne dà comunicazione ai Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e l'importo oggetto della certificazione è recuperato mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale a qualsiasi titolo, incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali. Dai recuperi di cui al presente comma sono escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del servizio sanitario nazionale. Nel caso in cui il recupero non sia stato possibile, l'agente della riscossione procede, sulla base del ruolo emesso a carico del titolare del credito, alla riscossione coattiva secondo le disposizioni di cui al titolo II del presente decreto».*

Alla luce di tali premesse, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018 è fondata sia in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», posti dagli artt. 3-bis e 3-ter del d.l. n. 185 del 2008, sia in riferimento all'articolo 81, terzo comma, Cost.

La richiamata disciplina statale, nell'esercizio della potestà concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ha introdotto disposizioni afferenti a tutte le pubbliche amministrazioni con lo scopo di uniformare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della citata certificazione dei crediti, del procedimento di certificazione e del recupero degli importi assoggettati a compensazione. Si tratta di ambiti aventi un rilevante impatto sulla finanza pubblica allargata, a carico della quale inducono oneri diretti e indiretti. Tra questi effetti, in termini di onerosità, è necessario sottolineare la facoltà per i creditori di compensare i crediti commerciali con le somme dovute all'erario per imposte e tasse.

La disciplina statale salvaguarda inderogabili esigenze di carattere funzionale al fine di garantire l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale insuscettibili di frazionamento anche quando riguardano situazioni in qualche modo collegate all'esercizio dell'autonomia territoriale.

Nella fattispecie in esame il legislatore regionale, intromettendosi nella perimetrazione soggettiva ed oggettiva della certificazione precedentemente descritta, viene a differenziare il proprio ambito territoriale attraverso l'esercizio di una prerogativa che gli è preclusa.

È utile ricordare che la disciplina statale della certificazione, oltre ad assicurare fondamentali interessi riconducibili alla finanza pubblica allargata, è funzionale anche alla salvaguardia della certezza dei traffici giuridici.

Infatti, un sistema unitario e strutturato in modo da precludere l'accesso di soggetti insolventi o di dubbia solvibilità risponde agli interessi di tutti gli operatori economici, non solo dello Stato nella veste di garante dell'equilibrio della finanza pubblica allargata. È essenziale che chiunque intenda negoziare titoli afferenti ad un credito verso un soggetto pubblico possa contare sull'elevato grado di attendibilità di dati – certificativi della sua esistenza e della sua solvibilità – risultanti da un registro telematico unico e uniforme.

Dunque, la Corte accoglie la questione dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana n. 10 del 2018 in riferimento all'articolo 81, terzo comma, e articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

SENTENZA N. 205

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO', Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'11-14 settembre 2018, depositato in cancelleria il 19 settembre 2018, iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, commi 3-bis e 3-ter, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, nonché in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

L'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018, rubricato «Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8», aggiunge all'art. 85 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il seguente comma: «1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

Pertanto, l'art. 85 (Certificazione dei crediti nei confronti dei Consorzi e delle società d'ambito poste in liquidazione), come modificato da tale aggiunta, così recita: «1. Per favorire lo smobilizzo di crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture ai Consorzi e alle Società d'ambito posti in liquidazione, ai sensi della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, in seguito alla presentazione dell'istanza di certificazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti, di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, i commissari liquidatori nominati ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 certificano i crediti, ai sensi dell'articolo 1988 del codice civile, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza. 1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la disciplina in materia di certificazione dei crediti vantati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni, che avviene attualmente con modalità telematiche tramite la piattaforma per i crediti commerciali (PCC) gestita dalla Ragioneria generale dello Stato e regolata dall'art. 9 del d.l. n. 185 del 2008.

Il ricorrente, in particolare, evidenzia che l'art. 9, commi 3-bis e 3-ter, del d.l. n. 185 del 2008, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 27, comma 2, lettere a), b), c) e d), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, così dispone: «3-bis. Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, le pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo,

liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto o pro solvendo a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, è nominato un Commissario ad acta, con oneri a carico dell'ente debitore. La nomina è effettuata dall'Ufficio centrale del bilancio competente per le certificazioni di pertinenza delle amministrazioni statali centrali, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; dalla Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio per le certificazioni di pertinenza delle altre amministrazioni. Ferma restando l'attivazione da parte del creditore dei poteri sostitutivi, il mancato rispetto dell'obbligo di certificazione o il diniego non motivato di certificazione, anche parziale, comporta a carico del dirigente responsabile l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. La pubblica amministrazione di cui al primo periodo che risulti inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale o ricorrere all'indebitamento fino al permanere dell'inadempimento. La cessione dei crediti oggetto di certificazione avviene nel rispetto dell'articolo 117 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Ferma restando l'efficacia liberatoria dei pagamenti eseguiti dal debitore ceduto, si applicano gli articoli 5, comma 1, e 7, comma 1, della legge 21 febbraio 1991, n. 52. La certificazione deve indicare obbligatoriamente la data prevista di pagamento. Le certificazioni già rilasciate senza data devono essere integrate a cura dell'amministrazione utilizzando la piattaforma elettronica di cui all'articolo 7, comma 1, del citato decreto-legge n. 35 del 2013 con l'apposizione della data prevista per il pagamento».

Esponde il ricorrente che da tale "certificazione" telematica derivano molteplici conseguenze, quali, in particolare, la possibilità di cessione del credito e di compensare i crediti certificati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo di cartelle esattoriali, oltre alle altre funzionalità che le norme progressivamente intervenute hanno assegnato a tale sistema informatico, come, ad esempio, la possibilità di controllare in tempo reale lo stato dei propri debiti distinto per scadenza e per creditore – anche in caso di cessione, successione ereditaria, operazioni societarie – e la possibilità per il Ministero dell'economia e delle finanze di monitorare in modo continuo la formazione e l'estinzione dei debiti commerciali di tutte le pubbliche amministrazioni; funzioni, queste ultime, particolarmente importanti per la salvaguardia del rispetto degli equilibri finanziari e delle conseguenze medio tempore a carico del bilancio dello Stato.

In relazione a tale ultimo aspetto il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia gli effetti finanziari derivanti dalle somme anticipate ai creditori per conto delle pubbliche amministrazioni debentrici a mezzo della compensazione, specie laddove queste risultassero non recuperabili dallo Stato: in particolare, il divieto di rilascio di certificazioni a pena di nullità da parte degli enti locali commissariati e degli enti del servizio sanitario nazionale delle Regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari costituirebbe segno dell'attenzione posta dal legislatore agli equilibri di bilancio.

Ciò posto, secondo il ricorrente, l'inserimento da parte della norma regionale impugnata delle società d'ambito della Regione Siciliana in liquidazione tra i soggetti pubblici autorizzati a certificare i propri crediti, iscrivendosi nella citata piattaforma telematica, si porrebbe in contrasto con la disciplina statale, producendo sia un'estensione soggettiva, in quanto tali società non potrebbero ritenersi appartenere alla categoria delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sia un'estensione oggettiva, disposta dalla successiva locuzione «per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2», il cui comma 3-bis prevede che sono certificabili «le somme dovute per somministrazioni, forniture,

appalti e prestazioni professionali», mentre l'art. 85, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 indicava solo i «crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture».

In definitiva, per il ricorrente, la disposizione in esame violerebbe gli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana e l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica, in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 9, commi 3-bis e 3-ter, del citato d.l. n. 185 del 2008.

Sussisterebbe anche la violazione dello stesso principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., essendo la norma impugnata «causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 184 del 2016).

2.– Deve essere preliminarmente dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio in riferimento agli artt. 14 e 17 dello statuto speciale della Regione Siciliana per l'assoluta carenza del percorso logico proposto dal ricorrente.

3.– Giova premettere, ai fini del sindacato di merito, brevi cenni sulla disciplina della certificazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche, introdotta inizialmente dal decreto-legge n. 185 del 2008, come convertito, e in seguito più volte modificata ed estesa a Regioni ed enti locali.

In particolare, mette conto rammentare che il comma 3-ter, aggiunto all'art. 9 del d.l. n. 185 del 2008 dall'art. 13, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», ha previsto che la certificazione non possa essere rilasciata, a pena di nullità: a) dagli enti locali commissariati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); b) dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

Inoltre, con l'art. 27, comma 2, lettere a), b), c) e d), del d.l. n. 66 del 2014 sono state apportate ulteriori modifiche, e, in particolare, è stato ampliato l'ambito soggettivo delle amministrazioni tenute alla certificazione dei crediti, esteso a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Infine, l'art. 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), ha poi stabilito che ai fini della predetta certificazione le pubbliche amministrazioni debbano utilizzare unicamente la piattaforma elettronica istituita presso la Ragioneria generale dello Stato.

Per effetto dell'evoluzione di tale disciplina, è stato quindi consentito ai creditori delle pubbliche amministrazioni non solo di monetizzare i propri crediti, cedendoli pro soluto o pro solvendo agli istituti di credito o ai soggetti specializzati nel factoring, ma è stata altresì attribuita loro la facoltà di compensarli con le somme dovute dai medesimi in seguito all'iscrizione a ruolo di tributi (in tal senso dispone infatti l'art. 28-quater del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante «Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito», introdotto dall'art. 31, comma 1-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122; ambito ulteriormente ampliato dall'art. 28-quinquies del medesimo d.P.R. n. 602 del 1973, inserito dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 35 del 2013, come convertito, con il quale si è estesa la compensazione anche a numerose ipotesi di procedure deflative del contenzioso tributario).

Inoltre, le certificazioni devono contenere l'indicazione della data dei pagamenti previsti e, ai sensi dell'art. 28-quater del d.P.R. n. 602 del 1973, «[q]ualora la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale non versi all'agente della riscossione l'importo oggetto della certificazione entro sessanta giorni dal termine nella stessa indicato, l'agente della riscossione ne dà comunicazione ai Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e l'importo oggetto della certificazione è recuperato mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale a qualsiasi titolo, incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali. Dai recuperi di cui al presente comma sono escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del servizio sanitario nazionale. Nel caso in cui il recupero non sia stato possibile, l'agente della riscossione procede, sulla base del ruolo emesso a carico del titolare del credito, alla riscossione coattiva secondo le disposizioni di cui al titolo II del presente decreto».

4.– Alla luce di tali premesse, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018 è fondata sia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», posti dagli artt. 3-bis e 3-ter del d.l. n. 185 del 2008, sia in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

La richiamata disciplina statale, nell'esercizio della potestà concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ha introdotto disposizioni afferenti a tutte le pubbliche amministrazioni con lo scopo di uniformare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della citata certificazione dei crediti, del procedimento di certificazione e del recupero degli importi assoggettati a compensazione. Si tratta di ambiti aventi un rilevante impatto sulla finanza pubblica allargata, a carico della quale inducono oneri diretti e indiretti. Tra questi effetti, in termini di onerosità, è necessario sottolineare la facoltà per i creditori di compensare i crediti commerciali con le somme dovute all'erario per imposte e tasse.

A ben vedere la disciplina statale salvaguarda inderogabili esigenze di carattere funzionale al fine di garantire l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale insuscettibili di frazionamento anche quando riguardano situazioni in qualche modo collegate all'esercizio dell'autonomia territoriale.

Nella fattispecie in esame il legislatore regionale, intromettendosi nella perimetrazione soggettiva ed oggettiva della certificazione precedentemente descritta, viene a differenziare il proprio ambito territoriale attraverso l'esercizio di una prerogativa che gli è preclusa.

È utile ricordare che la disciplina statale della certificazione, oltre ad assicurare fondamentali interessi riconducibili alla finanza pubblica allargata, è funzionale anche alla salvaguardia della certezza dei traffici giuridici.

Infatti, un sistema unitario e strutturato in modo da precludere l'accesso di soggetti insolventi o di dubbia solvibilità risponde agli interessi di tutti gli operatori economici, non solo dello Stato nella veste di garante dell'equilibrio della finanza pubblica allargata. È essenziale che chiunque intenda negoziare titoli afferenti ad un credito verso un soggetto pubblico possa contare sull'elevato grado di attendibilità di dati – certificativi della sua esistenza e della sua solvibilità – risultanti da un registro telematico unico e uniforme.

Dunque, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana n. 10 del 2018 deve trovare accoglimento in riferimento ai parametri precedentemente evidenziati.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione Siciliana n. 10 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2019.

Sentenza: 3 luglio 2019, n. 208

Materia: governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: art. 3, primo comma, della Costituzione

Ricorrenti: Consiglio di Stato

Oggetto: art. 34, comma 2, lettera a), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326)

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, lett.a), l.r. Emilia-Romagna 23/2004

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. dell'art. 34, comma 2, lett. a), l.r. Emilia Romagna. In particolare, il Collegio ha ritenuto che tale disposizione detti una disciplina arbitraria e ingiustificata, nella parte in cui limita le eccezioni al divieto di condono di interventi di ristrutturazione edilizia, che comportino un aumento delle unità immobiliari, all'ipotesi delle sole unità immobiliari «ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari».

Ad avviso del rimittente l'eccezione dovrebbe essere estesa all'ipotesi in cui le unità immobiliari nuove siano prodotte per effetto della trasformazione abitativa anche di altri spazi interni «ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria», in considerazione della sostanziale omogeneità delle situazioni messe a confronto, sia sotto il profilo dell'incidenza sul carico urbanistico, sia sotto il profilo del risparmio di aree edificabili.

La norma censurata è contenuta nella l.r. 23/2004, con cui la Regione Emilia-Romagna ha dato attuazione all'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modifiche, nella l. n. 326/2003. Quest'ultimo, che ha introdotto «la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale, di carattere temporaneo ed eccezionale», ha subito, per effetto della sent. n. 196/2004 della Corte, «una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili» (sent. n. 49/2006).

In particolare, la Corte ha affermato che il ruolo del legislatore regionale, «specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono, contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi» (sent. n. 49/2006).

Per questi motivi, ad avviso della Corte, la legislazione regionale è chiamata a determinare le condizioni e le modalità per la sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio (di cui all'Allegato 1 del d.l. 269/2003), nonché l'eventuale individuazione di limiti volumetrici inferiori a quelli indicati dalla normativa statale (in specie dal comma 26 del citato art. 32 dello stesso decreto legge), con riguardo agli interventi edilizi abusivi condonabili.

Per dare attuazione a tali indicazioni, la Regione Emilia-Romagna ha provveduto, con l'art. 34, a identificare tassativamente le condizioni per la sanatoria di interventi di ristrutturazione edilizia «conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003» (comma 2) e quindi abusivi. Fra tali condizioni ha espressamente indicato, alla lett. a), la necessità che simili interventi non comportino aumenti delle unità immobiliari, «fatte salve quelle ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari».

La previsione di quest'ultima eccezione riflette un orientamento già espresso in una legge precedente della Regione Emilia-Romagna, la l.r. 11/1998 "Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti", volto a promuovere tale recupero in vista dell'obiettivo di «contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti» (art. 1), peraltro «nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e morfologiche degli immobili e delle prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di agibilità». Seguendo questo orientamento il legislatore regionale ha poi chiarito il concetto di «volumi esistenti», precisando che per «sottotetto si intende lo spazio compreso tra l'intradosso della copertura non piana dell'edificio e l'estradosso del solaio del piano sottostante» (comma 2 del citato art. 1, inserito dall'art. 1, comma 1, della l.r. 5/2014 che ha modificato la l.r. 11/1998). Il che esclude ogni intervento diverso dalla mera nuova destinazione a fini abitativi del sottotetto preesistente.

Peraltro la peculiarità della fattispecie del recupero dei sottotetti a fini abitativi è stata già sottolineata dalla Corte che, chiamata a scrutinare norme regionali volte a consentire il recupero a fini abitativi di quelli già esistenti, anche ove realizzati in contrasto con gli strumenti urbanistici comunali, le ha ritenute legittime, sul piano costituzionale, a condizione che fossero rispettati tutti i limiti fissati dal legislatore statale in tema di distanze, tutela del paesaggio, igiene e salubrità (sent. nn. 282 e 11 del 2016).

In particolare, con riguardo a norme regionali analoghe a quella posta dalla legge regionale della Emilia Romagna, anche la giurisprudenza amministrativa si è più volte pronunciata, rilevando come «non una qualsiasi parte di edificio immediatamente inferiore al tetto può ritenersi un "sottotetto" sfruttabile ai fini abitativi, ma solo quella parte che, a seconda dell'altezza, della praticabilità del solaio, delle modalità di accesso, dell'esistenza o meno di finestre e di vani interni, integra un volume già di per sé utilizzabile, praticabile ed accessibile, quantomeno come deposito o soffitta» (TAR Trento, sent. n. 20/2017). Pertanto, «presupposto per il recupero abitativo dei sottotetti è che sia identificabile come già esistente un volume sottotetto passibile di recupero, ovvero di riutilizzo a fini abitativi, in quanto avente caratteristiche dimensionali (altezza, volume e superficie) e funzionali (utilizzabile), tali da risultare già praticabile ed abitabile» (in tal senso anche TAR Lombardia sent.970/2010).

Alla luce di tali indicazioni emerge che l'intento del legislatore regionale è solo quello di consentire l'utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il sottotetto, già esistente, la cui destinazione abitativa determina la "riconversione" del medesimo in una unità immobiliare, in vista, come si è già ricordato, di «contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti» (art. 1 l.r. 11/1998).

Appare, pertanto, evidente la non comparabilità di tale fattispecie con quella oggetto del giudizio principale – cui il rimettente chiede di estendere la sanatoria – che non contempla il riutilizzo di uno spazio preesistente "trasformato" in unità abitativa, ma la creazione, mediante la realizzazione di un solaio all'interno di un'attrezzaia agricola, di due nuove unità immobiliari.

Né si può instaurare una corretta comparazione con generiche ipotesi di trasformazione a fini abitativi di «spazi interni diversi dai sottotetti», «ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria», ipotesi che non escludono la creazione di più spazi mediante la frammentazione dello spazio interno originario, con conseguente moltiplicazione delle unità immobiliari.

A una tale conclusione si perviene anche senza voler considerare la differente incidenza dei richiamati interventi in termini di "carico urbanistico" e cioè di «fabbisogno di dotazioni territoriali

di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso» (così nell'Allegato A all'Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380). Quest'ultima valutazione, anche in caso di non incremento di volume o di superficie utile, impone comunque «scelte di tipo qualitativo circa il livello sostenibile di popolazione insediabile o di offerta ricettiva compatibile» con un certo tessuto abitativo (Cons. Stato, sezione quarta, sentenza 13 novembre 2018, n. 6403), scelte che non possono non spettare agli enti territoriali competenti.

Inoltre, la norma censurata, come si è visto, è norma "eccezionale" rispetto al divieto generale di condono degli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un aumento delle unità immobiliari. Proprio in considerazione di tale eccezionalità essa «non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza» (sent. n. 298/1994 e più recentemente sent. n. 20/2018). Secondo un risalente orientamento della Corte «in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio; viceversa, quando si adottino come *tertium comparationis* la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima (cfr. ord. n. 666 del 1988, ord. n. 582 del 1988, sent. n. 383/1992)» (sent.n. 298/1994).

Per queste ragioni la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata

SENTENZA N. 208

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, lettera a), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), promosso dal Consiglio di Stato, nel procedimento vertente tra Libera Belletti e il Comune di Cesena, con sentenza non definitiva del 31 luglio 2018, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44 prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione del Comune di Cesena nonché l'atto di intervento della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Benedetto Ghezzi per il Comune di Cesena e Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, con sentenza non definitiva del 31 luglio 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dell'art. 34, comma 2, lettera a), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003,

n. 326), adottata in applicazione della normativa statale che ha introdotto il cosiddetto “terzo condono” edilizio.

In particolare, il Collegio rimettente ritiene che la citata disposizione regionale detti una disciplina arbitraria e ingiustificata, nella parte in cui limita le eccezioni al divieto di condono di interventi di ristrutturazione edilizia, che comportino un aumento delle unità immobiliari, all’ipotesi delle sole unità immobiliari «ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari». Tale eccezione dovrebbe essere estesa – secondo il rimettente – all’ipotesi in cui le unità immobiliari nuove siano prodotte per effetto della trasformazione abitativa anche di altri spazi interni «ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria», in considerazione della ritenuta sostanziale omogeneità delle situazioni messe a confronto, sia sotto il profilo dell’incidenza sul carico urbanistico, sia sotto il profilo del risparmio di aree edificabili.

2.– In linea preliminare, si deve rilevare che non influisce sulla rituale instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale la circostanza che la questione sia stata sollevata dal Consiglio di Stato con una sentenza non definitiva, con cui, contemporaneamente, ha accolto, con “sentenza parziale”, uno dei motivi di appello, con conseguente annullamento in parte qua del provvedimento impugnato, e, con “contestuale ordinanza di rimessione”, ha ritenuto la decisione dei restanti motivi condizionata alla previa proposizione della questione di costituzionalità.

Il provvedimento adottato ha caratteristiche peculiari, poiché alla sentenza non definitiva si affianca un’ordinanza di rimessione, quest’ultima in relazione ai motivi di ricorso non decisi. La forma prescelta non è tale da incidere sull’autonomia di ciascun provvedimento e sulla idoneità dell’ordinanza a instaurare validamente il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Il giudice a quo ha, infatti, disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo a questa Corte, nel rispetto dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (sentenze n. 86 del 2017, n. 94 del 2009; e, in casi simili, sentenza n. 452 del 1997; ordinanza n. 153 del 2002).

3.– Ancora in via preliminare, occorre esaminare l’eccezione di inammissibilità, proposta sia dal Comune di Cesena che dalla Regione Emilia-Romagna, per difetto di rilevanza della questione.

Il dubbio di legittimità costituzionale riguarderebbe, infatti, una norma regionale del tutto estranea al giudizio a quo e quindi ininfluenza rispetto alla decisione del giudice adito. Ciò deriverebbe dalla circostanza che le censure proposte dall’appellante, attenendo all’erronea interpretazione dell’art. 32, comma 3, del d.l. n. 269 del 2003 come convertito, e alla conseguente pretesa inapplicabilità della legge regionale, in favore della normativa statale, non preclusiva della sanatoria di abusi consistenti nella realizzazione di nuove unità abitative, non implicherebbero l’applicazione della norma regionale di cui all’art. 34, comma 2, lettera a), della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004, là dove individua come unica eccezione al divieto di condono di interventi di ristrutturazione edilizia che diano forma a nuove unità immobiliari quella inerente a unità immobiliari «ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari».

3.1.– L’eccezione è priva di fondamento.

Di recente questa Corte ha ribadito che «nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell’apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il giudice a quo deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a

prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 71 del 2015)» (sentenza n. 122 del 2019).

Nella specie, non risulta *ictu oculi* priva di fondamento e quindi implausibile la motivazione svolta dal giudice rimettente in punto di rilevanza.

Quest'ultimo, infatti, dopo aver esposto le ragioni per cui ritiene infondati i profili di censura inerenti alla pretesa applicabilità alla fattispecie sub iudice della disciplina statale di cui al decreto-legge n. 269 del 2003, afferma di dover applicare la previsione di cui all'art. 34, comma 2, lettera a), della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004, «addotta dall'amministrazione comunale quale seconda, autonoma ragione di diniego» del condono. Di conseguenza argomenta che le questioni che si pongono alla sua valutazione per effetto dei «motivi d'appello devoluti al presente grado [...] non possono essere decise indipendentemente dall'applicazione della citata disposizione di legge regionale, posta dall'amministrazione comunale a fondamento del provvedimento di diniego dell'istanza di condono».

In effetti l'art. 34, comma 2, lettera a), della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004, là dove vieta il rilascio del titolo in sanatoria per gli interventi di ristrutturazione edilizia (conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003), che «comportino aumento delle unità immobiliari», fatta eccezione solo per quelle «ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari», contribuisce a definire i limiti di applicabilità del divieto, posto a fondamento della parte impugnata del provvedimento di rigetto dell'istanza di condono. È, pertanto, evidente che l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato inciderebbe sull'esito del giudizio principale.

4.– Sia la Regione Emilia-Romagna sia il Comune di Cesena propongono un'ulteriore eccezione di inammissibilità della questione sollevata, sull'assunto che il rimettente chiederebbe a questa Corte una pronuncia additiva senza, tuttavia, indicare il contenuto dell'addizione. Si tratterebbe di una richiesta generica e imprecisa, che non consentirebbe di delimitare quanto ammesso e quanto non ammesso, generando incertezza del diritto e futuro contenzioso.

4.1.– Anche tale eccezione non è fondata.

Dal tenore complessivo della motivazione dell'ordinanza di rimessione emerge con sufficiente chiarezza che l'art. 34, comma 2, lettera a), della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004 è censurato nella parte in cui non contempla, accanto all'eccezione al divieto di condono di interventi di ristrutturazione edilizia, che comportino aumento delle unità immobiliari per effetto del recupero dei sottotetti a fini abitativi, anche quella degli interventi di ristrutturazione che determinino un aumento delle unità immobiliari risultanti dalla trasformazione abitativa di altri spazi interni diversi dai sottotetti, «ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria». Secondo il rimettente, considerata la sostanziale omogeneità delle situazioni messe a raffronto, sia sotto il profilo dell'incidenza sul carico urbanistico, sia sotto il profilo del risparmio di aree edificabili, la limitazione delle eccezioni al divieto di condono posto dal citato art. 34 alle sole ipotesi inerenti alla creazione di nuove unità abitative risultanti dal recupero dei sottotetti e non anche di altri spazi interni, che non alterino volume e sagoma dell'immobile, sarebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e parità di trattamento. In tal modo, finirebbero per essere trattate diversamente ipotesi del tutto assimilabili.

Il petitum è, quindi, «ben chiaro, mentre solo la sua indeterminatezza o ambiguità comporterebbero l'inammissibilità della questione (ex pluribus, sentenza n. 32 del 2016; ordinanze n. 227 e n. 177 del 2016 e n. 269 del 2015)» (sentenza n. 180 del 2018).

5.– Nel merito, la questione non è fondata.

La norma censurata è contenuta nella legge regionale n. 23 del 2004, con cui la Regione Emilia-Romagna è intervenuta a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modifiche, nella legge n. 326 del 2003.

Quest'ultimo, che ha introdotto «la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale, di carattere temporaneo ed eccezionale», ha subito, per effetto della sentenza n. 196 del 2004 di questa Corte, «una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili» (sentenza n. 49 del 2006).

In particolare, si è riconosciuto che il ruolo del legislatore regionale, «specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono, contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi» (sentenza n. 49 del 2006).

È per questo che la legislazione regionale è chiamata a determinare le condizioni e le modalità per la sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio (di cui all'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003), nonché l'eventuale individuazione di limiti volumetrici inferiori a quelli indicati dalla normativa statale (in specie dal comma 26 del citato art. 32 del d.l. n. 269 del 2003), con riguardo agli interventi edilizi abusivi condonabili.

Per dare attuazione a tali indicazioni, la Regione Emilia-Romagna ha provveduto, con l'art. 34, a identificare tassativamente le condizioni per la sanatoria di interventi di ristrutturazione edilizia «conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003» (comma 2) e quindi abusivi. Fra tali condizioni ha espressamente indicato, alla lettera a), la necessità che simili interventi non comportino aumenti delle unità immobiliari, «fatte salve quelle ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari».

La previsione di quest'ultima eccezione riflette un orientamento già espresso nella precedente legge della Regione Emilia-Romagna 6 aprile 1998, n. 11 (Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti), volto a promuovere tale recupero in vista dell'obiettivo di «contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti» (art. 1), peraltro «nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e morfologiche degli immobili e delle prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di agibilità». In questa linea il legislatore regionale ha, per maggiore chiarezza, in seguito esplicitato il concetto di «volumi esistenti», precisando che per «sottotetto si intende lo spazio compreso tra l'intradosso della copertura non piana dell'edificio e l'estradosso del solaio del piano sottostante» (comma 2 del citato art. 1, inserito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 30 maggio 2014, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 “Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti”»). Il che esclude ogni intervento diverso dalla mera nuova destinazione a fini abitativi del sottotetto preesistente.

La peculiarità della fattispecie del recupero dei sottotetti a fini abitativi è stata, d'altronde, già sottolineata da questa Corte che, chiamata a scrutinare norme regionali volte a consentire il

recupero a fini abitativi di quelli già esistenti, anche ove realizzati in contrasto con gli strumenti urbanistici comunali, le ha ritenute legittime, sul piano costituzionale, a condizione che fossero rispettati tutti i limiti fissati dal legislatore statale in tema di distanze, tutela del paesaggio, igiene e salubrità (sentenze n. 282 e n. 11 del 2016).

In particolare, con riguardo a norme regionali analoghe a quella posta dalla legge regionale ora in esame, anche la giurisprudenza amministrativa si è più volte pronunciata, rilevando come «non una qualsiasi parte di edificio immediatamente inferiore al tetto può ritenersi un “sottotetto” sfruttabile ai fini abitativi, ma solo quella parte che, a seconda dell’altezza, della praticabilità del solaio, delle modalità di accesso, dell’esistenza o meno di finestre e di vani interni, integra un volume già di per sé utilizzabile, praticabile ed accessibile, quantomeno come deposito o soffitta» (Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sentenza 19 gennaio 2017, n. 20). Pertanto, «presupposto per il recupero abitativo dei sottotetti è che sia identificabile come già esistente un volume sottotetto passibile di recupero, ovvero di riutilizzo a fini abitativi, in quanto avente caratteristiche dimensionali (altezza, volume e superficie) e funzionali (utilizzabile), tali da risultare già praticabile ed abitabile» (Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sentenza 19 gennaio 2017, n. 20; così anche Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, sentenza 2 aprile 2010, n. 970).

Alla luce di tali indicazioni emerge che l’intento del legislatore regionale è solo quello di consentire l’utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il sottotetto, già esistente, la cui destinazione abitativa determina la “riconversione” del medesimo in una unità immobiliare, in vista, come si è già ricordato, di «contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti» (art. 1 della legge reg. n. 11 del 1998).

Appare, pertanto, evidente la non comparabilità di tale fattispecie con quella oggetto del giudizio principale – cui il rimettente chiede di estendere la sanatoria – che non contempla il riutilizzo di uno spazio preesistente “trasformato” in unità abitativa, ma la creazione, mediante la realizzazione di un solaio all’interno di un’attrezzaia agricola, di due nuove unità immobiliari.

Né si può instaurare una corretta comparazione con generiche ipotesi di trasformazione a fini abitativi di «spazi interni diversi dai sottotetti», «ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria», ipotesi che non escludono la creazione di più spazi mediante la frammentazione dello spazio interno originario, con conseguente moltiplicazione delle unità immobiliari.

A una tale conclusione si perviene anche senza voler considerare la differente incidenza dei richiamati interventi in termini di “carico urbanistico” e cioè di «fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d’uso» (così nell’Allegato A all’Intesa, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l’adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all’articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380). Quest’ultima valutazione, anche in caso di non incremento di volume o di superficie utile, impone comunque «scelte di tipo qualitativo circa il livello sostenibile di popolazione insediabile o di offerta ricettiva compatibile» con un certo tessuto abitativo (Cons. Stato, sezione quarta, sentenza 13 novembre 2018, n. 6403), scelte che non possono non spettare agli enti territoriali competenti.

Inoltre, la norma censurata, come si è visto, è norma “eccezionale” rispetto al divieto generale di condono degli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un aumento delle unità immobiliari. Proprio in considerazione di tale eccezionalità essa «non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del

principio di eguaglianza» (sentenza n. 298 del 1994 e più recentemente sentenza n. 20 del 2018). È risalente – e tuttavia sempre incisivo – l’orientamento di questa Corte da cui si ricava che, «in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio; viceversa, quando si adotti come tertium comparationis la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l’estensione ad altri casi di quest’ultima (cfr. ord. n. 666 del 1988, ord. n. 582 del 1988, sent. n. 383 del 1992)» (sentenza n. 298 del 1994).

Le ragioni fin qui enunciate conducono a ritenere priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale sollevata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 34, comma 2, lettera a), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell’attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all’articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), sollevata, in riferimento all’art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, con l’atto indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2019.

Sentenza: 25 settembre 2019, n. 214

Materia: legge di variazione circoscrizionale- nozione di popolazione interessata

Parametri invocati: articoli 3 e 133 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di Stato sez. quinta

Oggetto: legge Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali)

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il giudice a quo, Consiglio di Stato, solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 133 secondo comma della Costituzione, della legge della Regione Marche 5/2014 in quanto non la ritiene conforme alla giurisprudenza costituzionale sulla nozione di *popolazioni interessate* di cui all'articolo 133, secondo comma, della Costituzione.

La l.r. 5/2014 è stata approvata nell'ambito di un procedimento legislativo in cui il referendum consultivo sulla proposta di legge di variazione circoscrizionale è stato indetto chiamando al voto, quali popolazioni interessate, i soli residenti nella frazione oggetto della proposta di distacco e quelli residenti nelle zone a questa immediatamente contigue. Sarebbe stato invece necessario, secondo il Consiglio di Stato, alla luce degli articoli 133, secondo comma, e 3 Cost., consultare tutti i residenti di entrambi i Comuni coinvolti nel procedimento di variazione circoscrizionale.

Respinte le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate e passando al merito, la Corte esamina l'espressione *popolazioni interessate*, ricordando come sul punto la propria giurisprudenza non sia univoca e la nozione sia stata soggetta a interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione, negli articoli 132 e 133 Cost. (sentenza 278/2011).

In particolare la Corte sottolinea come, secondo una giurisprudenza risalente, la nozione di *popolazioni interessate* ricomprenderebbe, in principio e salvo eccezionali deroghe, tutti i residenti nei Comuni coinvolti dalla specifica variazione circoscrizionale, quelle che verrebbero a dar vita a un nuovo comune, così come quelle che rimarrebbero nel comune di origine.

Tale regola generale, è tuttavia stata oggetto di una significativa correzione già nella sentenza 94/ 2000, dove si sottolinea che l'articolo 133, secondo comma, Cost., in realtà, non precisa quali siano, nelle differenti ipotesi di istituzione di nuovi comuni o di modifica delle circoscrizioni di comuni esistenti, *le popolazioni interessate*: ma, essendo l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione riferito direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali, si può escludere che l'ambito della consultazione debba necessariamente coincidere con la totalità della popolazione dei comuni coinvolti nella variazione. Con ciò affidando al legislatore regionale, attraverso una legge che detti criteri generali, oppure al competente organo regionale, la delimitazione caso per caso, del perimetro delle popolazioni da consultare nel singolo procedimento di variazione.

Secondo la Corte, tuttavia, non sono condivisibili le conseguenze che una parte nel processo a quo fa discendere dalle due differenti fattispecie sulla corretta interpretazione del concetto di

popolazioni interessate, ovvero tra il caso in cui i criteri per la identificazione siano contenuti in legge, da quello invece in cui la delimitazione risulti, caso per caso, dalla delibera dell'organo regionale competente.

Nel giudizio si è infatti sostenuto che, nel primo caso, la valutazione dell'organo regionale risulta ex ante contenuta e delimitata, secondo criteri che al giudice amministrativo consentono un immediato e più agevole sindacato e che, peraltro, non si sottraggono al controllo. Nel secondo, invece, può profilarsi il rischio che, attraverso un'artata perimetrazione dell'ambito delle popolazioni chiamate a esprimersi, il risultato del referendum venga orientato in partenza, secondo tecniche manipolatorie dei collegi elettorali. Dunque, per evitare abusi, occorrerebbe interpretare l'espressione *popolazioni interessate* come equivalente all'intera popolazione dei comuni coinvolti nella variazione circoscrizionale.

A giudizio della Corte, infatti, la nozione di *popolazioni interessate*, integra un dato variabile che resta pur sempre affidato alla valutazione discrezionale dell'organo regionale competente, più o meno ampia a seconda dei casi, e sempre soggetta a verifica del giudice amministrativo o della Corte.

Ciò premesso, la Corte si domanda se nel caso di specie, in cui la l. r. Marche 15/2014 ha disposto il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua incorporazione nel Comune di Mondolfo, la delimitazione dei soggetti da consultare sia stata compiuta sulla base di una valutazione aderente alle specifiche esigenze del caso concreto, per accertare la sussistenza o l'insussistenza dell'interesse qualificato alla variazione territoriale. L'interpretazione accolta da ultimo dal Consiglio regionale delle Marche, che chiama al voto alcune parti delle popolazioni residenti nei due Comuni coinvolti, selezionandole fra quelle contigue all'abitato oggetto della proposta di trasferimento, sulla base di una valutazione riferita alla presenza di alcune infrastrutture d'interesse comune per la relativa popolazione, risulta non incompatibile rispetto alla lettura sopra accolta delle disposizioni costituzionali invocate a parametro.

In particolare, la deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche 87/2013 illustra i criteri che hanno condotto a questa individuazione delle *popolazioni interessate*. I residenti in queste zone, si afferma, a differenza di tutti gli altri residenti nei Comuni di Fano e Mondolfo, sono quelli più facilmente orientati a utilizzare alcune infrastrutture situate nell'abitato oggetto di variazione territoriale (una farmacia e un istituto scolastico); condividono con gli abitanti di Mondolfo, in considerazione della prossimità territoriale, servizi già esistenti sul territorio; hanno un diretto interesse a una amministrazione omogenea della zona costiera, in vista di una uniforme gestione dei servizi di accoglienza, balneari e turistici, necessari allo sviluppo dell'area in cui risiedono.

Da ultimo, afferma la Corte, non può essere validamente utilizzato, in senso contrario, l'argomento fiscale, in ipotesi invocabile da tutti i residenti del Comune di Fano che dovrebbero sopportare le conseguenze determinate dalla diminuzione delle entrate tributarie del Comune, derivante dal distacco della frazione di Marotta, con conseguente prevedibile aggravio della pressione tributaria a loro diretto carico, risultando perciò evidente il loro interesse a essere consultati.

In realtà, argomenta la Corte, ogni variazione territoriale produce molteplici conseguenze, anche in ambito tributario, che riguardano anche il bilancio del comune che la variazione subisce. Ma tali conseguenze non sono necessariamente univoche, poiché la variazione può tradursi anche in un risparmio di spesa, dato dall'eventuale diminuzione dei residenti o dei servizi da erogare loro.

Le questioni di legittimità costituzionale della l.r. Regione Marche 15/2014, sollevate in riferimento agli articoli 3 e 133, secondo comma Cost. vengono, pertanto, dichiarate non fondate.

SENTENZA N. 214

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra il Comune di Fano e altri e la Regione Marche e altri, con ordinanza dell'11 giugno 2018, iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione dei Comuni di Fano e di Mondolfo, della Regione Marche e di Vitali Gabriele, in proprio e nella qualità di legale rappresentante pro tempore del Comitato Pro Marotta Unita;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Maria Alessandra Sandulli e Antonio D'Atena per il Comune di Fano, Stefano Grassi per la Regione Marche, Massimo Luciani per il Comune di Mondolfo e Francesca Santorelli per Vitali Gabriele, in proprio e nella qualità di legale rappresentante pro tempore del Comitato Pro Marotta Unita.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione quinta, solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 133, secondo comma, della Costituzione, della legge della Regione Marche

23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali).

Il giudice a quo censura la legge reg. Marche n. 15 del 2014 in quanto non la ritiene conforme alla giurisprudenza che questa Corte ha sviluppato in relazione all'art. 133, secondo comma, Cost., e in particolare alla nozione di «popolazioni interessate»: quelle, cioè, che devono essere necessariamente sentite prima dell'approvazione della legge di variazione circoscrizionale, o meglio, come è avvenuto nel caso di specie, nel corso del procedimento che all'approvazione di tale legge conduce.

Il giudice a quo evidenzia, in particolare, che la legge regionale in esame è stata approvata all'esito di un procedimento nel corso del quale il referendum consultivo – che, appunto, consente alle «popolazioni interessate» di esprimersi sulla proposta di variazione delle circoscrizioni comunali – è stato indetto chiamando al voto i soli residenti nella frazione oggetto della proposta di distacco e quelli residenti nelle zone a questa immediatamente contigue. A suo avviso, sarebbe stato invece necessario, alla luce degli artt. 133, secondo comma, e 3 Cost., consultare tutti i residenti di entrambi i Comuni coinvolti nel procedimento di variazione circoscrizionale.

La rilevanza delle sollevate questioni, osserva il rimettente, dipende dalla ricostruzione che questa Corte avrebbe operato nella sentenza n. 2 del 2018, ove si sarebbe chiarito che il sindacato di legittimità sugli atti relativi al referendum consultivo, spettante al giudice amministrativo, deve essere trasferito al giudice costituzionale una volta approvata la legge di variazione circoscrizionale, poiché un eventuale vizio di quegli atti si tradurrebbe, da quel momento in poi, in un vizio del procedimento di formazione di quest'ultima. Sicché, impugnata di fronte al Consiglio di Stato la sentenza di primo grado che ha rigettato le censure sollevate nei confronti degli atti del procedimento referendario, l'esito del giudizio d'appello è condizionato dalla pronuncia che questa Corte deve rendere sulla legittimità costituzionale della legge di variazione circoscrizionale.

2.– In via preliminare, va rilevato che la motivazione dell'ordinanza di rimessione contiene ampi ed espliciti argomenti relativi all'asserita lesione dell'art. 133, secondo comma, Cost.

Eccepisce la Regione Marche che la violazione dell'art. 3 Cost., prospettata nel dispositivo dell'ordinanza, non troverebbe, invece, sufficienti supporti espressi nella motivazione dell'ordinanza stessa.

L'eccezione non è fondata.

Nell'ordinanza, in verità, un riferimento al parametro della ragionevolezza, e perciò all'art. 3 Cost., emerge in almeno due occasioni e viene sinteticamente ma consapevolmente utilizzato in funzione valutativa dei criteri utilizzati dalla delibera regionale per selezionare la popolazione interessata alla consultazione referendaria in esame. Si afferma, in particolare, che questa Corte dovrà apprezzare coerenza e proporzionalità, e perciò ragionevolezza, della scelta di derogare alla «regola generale ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale», che consisterebbe nella «consultazione di tutti gli elettori dei comuni interessati dalla variazione circoscrizionale».

Va dunque rigettata la richiesta della Regione Marche di dichiarare la censura inammissibile per assenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

3.– Sempre in via preliminare, devono essere affrontate le ulteriori e diverse eccezioni d'inammissibilità avanzate dalla Regione Marche, dal Comune di Mondolfo e dalla parte privata.

3.1.– Le tre parti del giudizio principale, secondo prospettazioni analoghe, ritengono in primo luogo che il giudice rimettente, investito dell'eccezione di legittimità costituzionale sollevata nel giudizio a quo dal Comune di Fano, avrebbe devoluto a questa Corte lo stesso preliminare accertamento sulla non manifesta infondatezza, senza dunque ottemperare all'obbligo di motivare sul punto.

L'eccezione non è fondata.

Pur caratterizzandosi per alcune singolarità argomentative (nonché per alcune vere e proprie inesattezze, come, ad esempio, l'affermazione che la semplice prospettazione, ad opera della parte, di un'eccezione di legittimità costituzionale comporterebbe il sorgere, in capo al giudice, del dovere di sollevare la relativa questione), l'ordinanza di rimessione, complessivamente considerata, non manca di esporre le ragioni che inducono il rimettente a dubitare che il presupposto procedimentale della consultazione delle «popolazioni interessate» previsto dall'art. 133, secondo comma, Cost., sia stato correttamente rispettato, alla luce della giurisprudenza costituzionale sul punto e delle allegazioni del Comune di Fano, che, come subito si dirà, vengono esplicitamente condivise.

3.2.– In secondo luogo, eccepiscono la Regione Marche e il Comune di Mondolfo l'inammissibilità della questione perché sostenuta da una motivazione per relationem a quanto contenuto negli atti del Comune di Fano.

Anche tale eccezione non è fondata.

Pur non mancando nell'ordinanza passaggi contenenti rinvii alle argomentazioni di una delle parti, cioè del Comune di Fano, il giudice a quo mostra con chiarezza di condividere e far proprie le censure sollevate da quest'ultimo. E la giurisprudenza costituzionale afferma costantemente che quando il rimettente rende espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza, l'ordinanza non può essere considerata motivata per relationem (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2019, n. 88 del 2018 e n. 35 del 2017).

3.3.– Infine, la Regione Marche, il Comune di Mondolfo e la parte privata eccepiscono ulteriormente l'inammissibilità delle questioni a causa dell'asserita indeterminatezza del petitum. Non sarebbe chiaro, in particolare, se il rimettente censuri l'identificazione del gruppo di residenti da consultare quale effettuata, in concreto e nella vicenda in esame, nella delibera del Consiglio regionale delle Marche, oppure se contesti in generale la possibilità stessa di individuare, quali «popolazioni interessate», gruppi di residenti più ristretti rispetto all'intera popolazione dei Comuni coinvolti.

Nemmeno tale eccezione coglie nel segno.

Il giudice a quo ricorda, innanzitutto, che con la sentenza non definitiva del 23 agosto 2016, n. 3678 (poi annullata da questa Corte con la sentenza n. 2 del 2018), la delibera di indizione del referendum consultivo era stata ritenuta illegittima «perché non sono stati chiamati ad esprimere il voto consultivo tutti i cittadini residenti nei due comuni interessati dalla modifica circoscrizionale».

Inoltre, il rimettente – mostrando così di aderire alla tesi avanzata, sul punto, dal Comune di Fano – richiama, quale regola generale a suo dire ricavabile dalla giurisprudenza di questa Corte, quella secondo cui il concetto di «popolazioni interessate» ricomprenderebbe, in principio e salvo casi eccezionali, tutti i residenti dei Comuni coinvolti.

Infine, e in via dirimente, si chiede se sia stato corretto che a tale principio si sia derogato, come avvenuto nel corso del procedimento di formazione della legge regionale censurata.

Il *petitum* delle sollevate questioni di legittimità costituzionale è perciò agevolmente individuabile nella richiesta di verificare se la legge reg. Marche n. 15 del 2014 sia costituzionalmente illegittima in quanto adottata all'esito di un procedimento nel corso del quale il referendum consultivo – che consente alle «popolazioni interessate» di esprimersi sulla proposta di variazione delle circoscrizioni comunali – è stato indetto chiamando al voto i soli residenti nella frazione oggetto della proposta di distacco e quelli residenti nelle zone ad essa immediatamente contigue, anziché tutti i residenti nei Comuni coinvolti nel procedimento di variazione circoscrizionale.

4.– Le questioni non sono fondate.

Nella precedente sentenza n. 2 del 2018, la questione di legittimità costituzionale e il conflitto tra enti, da essa congiuntamente decisi, vertevano, da un lato, sul rapporto intercorrente tra il referendum consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale e, dall'altro, sulla delimitazione degli ambiti di sindacato spettanti, rispettivamente, al giudice amministrativo e a questa Corte, in riferimento agli atti del complessivo procedimento che conduce all'approvazione di quella legge. Le presenti questioni di legittimità costituzionale, che della sentenza n. 2 del 2018 costituiscono il “naturale” seguito, riguardano invece, direttamente, il significato dell'espressione «popolazioni interessate», contenuta nell'art. 133, secondo comma, Cost., ai sensi del quale la Regione, appunto sentite tali popolazioni, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

Una giurisprudenza costituzionale non sempre univoca (come già riconosciuto nella sentenza n. 94 del 2000), con scelte variamente articolate in relazione ai singoli casi di specie, ha avuto modo di pronunciarsi su un concetto, quello appunto di «popolazioni interessate», caratterizzato da un certo «polimorfismo» e soggetto a interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione, negli artt. 132 e 133 Cost. (sentenza n. 278 del 2011).

Proprio in ragione della varietà di forme in cui può emergere e manifestarsi l'interesse di una popolazione ad essere consultata in relazione a variazioni territoriali che la coinvolgono, è necessario precisare che, nella presente circostanza, la corretta determinazione del concetto di «popolazioni interessate» va specificamente rapportata a un caso di modifica delle circoscrizioni comunali (non già di istituzione di un nuovo Comune o di modifica della denominazione originaria). Va inoltre tenuto presente che la variazione è proposta in un ordinamento regionale che non stabilisce, in via generale e preventiva, criteri e direttive da applicare, nei casi concreti, per l'individuazione dei soggetti da chiamare alla consultazione in esame.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, l'art. 20, comma 2, della legge della Regione Marche 5 aprile 1980, n. 18 (Norme sui referendum previsti dallo Statuto), si limita a stabilire che «[l]a deliberazione del Consiglio regionale deve indicare il quesito e gli elettori interessati». In tal modo, la delimitazione del perimetro degli elettori interessati non è affidata, in via preventiva, a criteri legali di carattere generale, ma è direttamente rimessa, con decisione da assumere caso per caso, alla valutazione del Consiglio regionale.

5.– Va innanzitutto sottoposta ad analisi critica l'affermazione, dalla quale muove il rimettente, secondo cui l'espressione «popolazioni interessate» di cui all'art. 133, secondo comma, Cost. ricomprenderebbe, in principio e salvo eccezionali deroghe, tutti i residenti nei Comuni coinvolti dalla specifica variazione circoscrizionale.

A supporto dell'assunto in discussione non sono per vero estranei argomenti affermati da una giurisprudenza risalente di questa stessa Corte (in particolare, sentenza n. 433 del 1995), esplicitamente e direttamente riferiti all'istituzione di un nuovo Comune («popolazioni interessate sono tanto quelle che verrebbero a dar vita a un nuovo Comune, così come quelle che rimarrebbero nella parte, per così dire, “residua” del Comune di origine»), e tuttavia analogicamente ritenuti applicabili anche ai trasferimenti di popolazione da un Comune ad un altro, in conseguenza di modificazioni di circoscrizioni territoriali.

Questa asserita «regola generale», direttamente ricavabile dall'art. 133, secondo comma, Cost. – che esigerebbe, salvo deroghe eccezionali, la consultazione di tutta la popolazione del Comune o dei Comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazioni – è tuttavia stata oggetto di una significativa correzione già nella sentenza n. 94 del 2000, maggiormente attenta ad argomenti di segno testuale e sistematico, attraverso il confronto tra l'art. 133 Cost. e quanto disposto nel precedente art. 132 Cost.

In tale sentenza, si sottolinea che l'art. 133, secondo comma, Cost., in realtà, non precisa quali siano, nelle differenti ipotesi di istituzione di nuovi Comuni o di modifica delle circoscrizioni di Comuni esistenti, le «popolazioni interessate»: ma, «essendo l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione riferito direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali (com'è del resto anche nell'art. 132, primo comma, a proposito della fusione o creazione di Regioni), si può escludere che l'ambito della consultazione debba necessariamente ed in ogni caso coincidere con la totalità della popolazione dei comuni coinvolti nella variazione. Può ben essere che la consultazione debba avere siffatta estensione, ma non in forza di un vincolo costituzionale assoluto, bensì per la sussistenza di un interesse riferibile all'intera popolazione dei comuni».

L'assunto della sentenza precedente viene quindi integrato e modificato: la consultazione dell'intera popolazione dei Comuni coinvolti non è il principio, ma è l'eventuale risultato di una valutazione degli interessi esistenti nel caso di specie. L'art. 133, secondo comma, Cost., non si riferisce, infatti, né ai Comuni quali enti esponenziali di tutti i residenti, né alla totalità dei residenti stessi nei Comuni coinvolti dalla variazione, ma, appunto, alle «popolazioni interessate», affidando, perciò, o al legislatore regionale, attraverso una legge che detti criteri generali, oppure al competente organo regionale, caso per caso, la delimitazione del perimetro delle popolazioni da consultare nel singolo procedimento di variazione.

Come mette in luce la giurisprudenza successiva, pur senza dimenticare il favor per il massimo coinvolgimento possibile delle popolazioni, in nome del principio della loro necessaria consultazione (da ultimo, sentenza n. 123 del 2019), risulta insomma maggiormente aderente al significato dell'art. 133, secondo comma, Cost., la rinuncia a una definizione predefinita e “fissa” di popolazioni interessate, necessariamente coincidente con la totalità dei residenti nei Comuni coinvolti dalla variazione. E ne rispecchia assai meglio la ratio l'idea che la “perimetrazione”, o delimitazione, dell'ambito degli elettori da consultare vada compiuta sulla base di una valutazione, guidata o meno da criteri legali preventivi, relativa alle specifiche esigenze del caso concreto, avendo particolare attenzione agli elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di sussistenza o insussistenza di un interesse qualificato a essere consultati sulla variazione territoriale (sentenza n. 47 del 2003).

Tutto ciò, sul presupposto che il concetto di «popolazioni interessate» evoca un dato variabile, che può prescindere dal diretto coinvolgimento nella modifica, ricomprendendo anche gruppi di residenti interessati ad essa in via mediata e indiretta (sentenze n. 278 del 2011 e n. 334 del 2004).

5.1.– Non sfugge a questa Corte, quanto alla complessiva conformità costituzionale della “perimetrazione” ora in esame, la differenza che può sussistere tra il caso in cui i criteri per la identificazione delle «popolazioni interessate» siano contenuti in legge, da quello in cui tale delimitazione risulti, caso per caso, dalla delibera dell’organo regionale competente.

Nel primo caso, la valutazione dell’organo regionale risulta ex ante contenuta e delimitata, secondo criteri che al giudice amministrativo consentono un immediato e più agevole sindacato e che, peraltro, non si sottraggono affatto al controllo di questa Corte (proprio in quanto rigidamente prefissati a priori e non adatti alle circostanze del caso di specie, criteri del genere sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi: sentenza n. 94 del 2000). Nel secondo, invece, può più chiaramente profilarsi il rischio, paventato nei propri atti dal Comune di Fano, che, attraverso un’artata perimetrazione dell’ambito delle popolazioni chiamate a esprimersi, il risultato del referendum venga significativamente orientato in partenza, secondo tecniche manipolatorie dei collegi elettorali che potrebbero addirittura richiamare l’esperienza statunitense del cosiddetto gerrymandering.

L’assenza di preventivi criteri legali dovrebbe così condurre, questa sembra essere la tesi del Comune di Fano, a confermare per altra via l’assunto di partenza dal quale muove lo stesso giudice rimettente: per evitare abusi, parrebbe necessario (proprio in quanto quei criteri difettino) interpretare l’espressione «popolazioni interessate» di cui all’art. 133, secondo comma, Cost. come equivalente all’intera popolazione dei Comuni coinvolti nella variazione circoscrizionale.

Un tale assunto non può essere condiviso.

Ferma restando la differente situazione in cui si versa, a seconda che l’ordinamento regionale precostituisca in legge i criteri per l’identificazione delle popolazioni da consultare, oppure affidi tale identificazione a decisioni caso per caso, siffatta differenza non ha decisive conseguenze sulla corretta interpretazione del concetto di «popolazioni interessate» di cui all’art. 133, secondo comma, Cost. La identificazione di tali popolazioni, infatti, resta pur sempre affidata alla valutazione discrezionale dell’organo regionale competente, più o meno ampia a seconda dei casi, e sempre soggetta a verifica del giudice amministrativo o di questa Corte.

6.– Venendo all’esame del caso di specie, e all’applicazione ad esso dei principi fin qui enucleati, non può non rilevarsi, preliminarmente, e proprio alla luce delle considerazioni che immediatamente precedono, come il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua incorporazione nel Comune di Mondolfo, disposta dalla legge reg. Marche n. 15 del 2014, siano stati preceduti da vicende che riflettono le stesse incertezze giurisprudenziali, prima riportate, nella identificazione delle «popolazioni interessate» da consultare nelle variazioni circoscrizionali.

È necessario ricordare che, prima dell’entrata in vigore della legge reg. Marche n. 15 del 2014, la maggior parte del territorio dell’abitato di Marotta apparteneva al comune di Mondolfo, mentre una parte minoritaria di territorio e abitanti della stessa frazione (circa 2.700 persone, collocate su un territorio di circa 1,5 chilometri quadrati) erano invece amministrati dal Comune di Fano.

Fano e Mondolfo, per parte loro, sono Comuni diseguali per ampiezza territoriale e, soprattutto, per numero di residenti (63.000 circa a Fano, 12.000 circa a Mondolfo).

Caratterizzano l’intera vicenda all’origine della presente questione di legittimità costituzionale risalenti e ricorrenti spinte alla “unificazione” della frazione, volte a ottenere, come infine disposto dalla legge in vigore, l’incorporazione dell’intero abitato di Marotta nel Comune di Mondolfo. Tali

spinte risultano costantemente contrastate da tenaci opposizioni del comune di Fano, che non ha mai inteso accettare questo esito.

Un primo referendum consultivo, nel 1981, viene indetto (nell'ambito del procedimento di formazione della relativa legge di variazione circoscrizionale) chiamando al voto la totalità delle popolazioni di entrambi i Comuni, Fano e Mondolfo, secondo l'interpretazione allora data alla nozione di «popolazioni interessate» di cui all'art. 133, secondo comma, Cost.

Tale referendum fornisce esito nettamente negativo; ciò che non stupisce, stante il divario quantitativo di aventi diritto al voto residenti, rispettivamente, nei due Comuni.

Nel 2013, nell'ambito di un ulteriore procedimento di formazione di una legge regionale di variazione circoscrizionale, è indetto un nuovo referendum (deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche 15 gennaio 2013, n. 61), ma questa volta sono chiamati a votare i soli residenti della frazione di Marotta di Fano, secondo un'interpretazione dell'art. 133, secondo comma, Cost., del tutto opposta rispetto a quella del 1981.

Sospesa dal giudice amministrativo l'esecuzione degli atti del procedimento referendario su ricorso del Comune di Fano, il Consiglio regionale – con la deliberazione del 22 ottobre 2013, n. 87 – provvede a revocare l'originaria delibera d'indizione e poi a rinnovarla, estendendo la consultazione anche alle popolazioni che risiedono nelle zone immediatamente contigue al territorio di Marotta: secondo una lettura intermedia, se così può dirsi, dell'art. 133, secondo comma, Cost.

Questa volta l'istanza cautelare presentata dal Comune di Fano viene respinta dal giudice amministrativo e il referendum si svolge il 9 marzo 2014: rispetto a quello del 1981 l'esito è opposto, vedendo esprimersi a favore del distacco il 67,3 per cento dei votanti.

In base all'esito del referendum, il Consiglio regionale approva infine la legge reg. Marche n. 15 del 2014, sancendo così il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua incorporazione nel Comune di Mondolfo.

Le vicende sinteticamente illustrate devono essere esaminate alla luce degli approdi della giurisprudenza costituzionale, quali descritti supra (punto 5).

6.1.– Senza trascurare il necessario favor per il massimo coinvolgimento possibile di tutte le popolazioni, si tratta perciò di verificare se la delimitazione dell'ambito dei soggetti da consultare sia stata compiuta sulla base di una valutazione aderente alle specifiche esigenze del caso concreto, avendo particolare attenzione alla identificazione di elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di sussistenza o insussistenza dell'interesse qualificato alla variazione territoriale, tenendo in conto che il concetto di «popolazioni interessate» evoca un dato variabile, che può ben prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione stessa, ricomprendendo gruppi di residenti interessati ad essa anche solo in via mediata e indiretta.

Ebbene, alla stregua di un tale criterio, la non adeguatezza di un'interpretazione che imponga il coinvolgimento dell'intera popolazione dei due Comuni deriva da una concomitante serie di elementi. In primo luogo, dalla diseguale ampiezza dei due Comuni coinvolti, Fano e Mondolfo, e dal ben diverso numero di aventi diritto al voto in essi rispettivamente residenti; inoltre, dalla limitata estensione del territorio e della popolazione interessati direttamente dalla proposta di variazione (sentenza n. 433 del 1995); ancora, dalla particolare conformazione della frazione da trasferire, tutta costiera, molto più lontana dal centro di Fano che da quello di Mondolfo, e, per così dire, geograficamente collocata in modo evidente nella direzione di quest'ultimo Comune.

Non estranea a questa valutazione è anche la necessità di considerare non immeritevole di protezione, alla luce della stessa ratio dell'art. 133, secondo comma, Cost., la peculiarità della situazione della "comunità" di Marotta – sulla quale insiste, con dovizia di notizie storiche e culturali, la parte privata – che induce ad attribuire a tale comunità una certa "peculiarità distintiva", ovvero a reputarla «fatto sociologicamente distinto» (sentenza n. 433 del 1995), anche alla luce della lunga controversia affrontata in nome della "riunificazione" con Mondolfo.

D'altro canto, non conforme rispetto al testo e alla ratio dell'art. 133, secondo comma, Cost., sarebbe risultata l'interpretazione opposta – pur adottata dal Consiglio regionale con la citata delibera n. 61 del 2013, ma poi modificata a seguito del giudizio amministrativo – volta a dar voce ai soli residenti della frazione da trasferire, secondo una lettura a sua volta non assente (ciò va rilevato, a giustificazione delle incertezze che contraddistinguono simili vicende) nella più risalente giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 453 del 1989, che in un caso di modifica circoscrizionale aveva riferito il concetto di popolazione interessata «agli elettori [...] residenti nei territori da trasferire e non già [...] all'intera popolazione residente nei due Comuni, cui non può riconoscersi un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione che riguardano parti del territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento»).

Rispetto alle due più radicali e contrapposte visioni, l'interpretazione accolta da ultimo dal Consiglio regionale, che chiama al voto alcune parti delle popolazioni residenti nei due Comuni coinvolti – selezionandole fra quelle contigue all'abitato oggetto della proposta di trasferimento, sulla base di una valutazione riferita alla presenza di alcune infrastrutture d'interesse comune per la relativa popolazione – risulta non incompatibile rispetto alla lettura qui accolta delle disposizioni costituzionali invocate a parametro.

In particolare, la già citata deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche n. 87 del 2013 illustra con sufficiente analiticità i criteri che hanno condotto a questa individuazione delle «popolazioni interessate». I residenti in queste zone, si afferma, a differenza di tutti gli altri residenti nei Comuni di Fano e Mondolfo, sono quelli più facilmente orientati a utilizzare alcune infrastrutture situate nell'abitato oggetto di variazione territoriale (una farmacia e un istituto scolastico); condividono con gli abitanti di Mondolfo, in considerazione della prossimità territoriale, servizi già esistenti sul territorio; hanno un diretto interesse a una amministrazione omogenea della zona costiera, in vista di una uniforme gestione dei servizi di accoglienza, balneari e turistici, necessari allo sviluppo dell'area in cui risiedono.

Da ultimo, non può essere validamente utilizzato, in senso contrario alla scelta posta a base della consultazione in parola, l'argomento fiscale, in ipotesi invocabile da tutti i residenti del Comune di Fano. Sostiene, in particolare, la difesa di tale Comune che questi ultimi dovrebbero sopportare le conseguenze determinate dalla diminuzione delle entrate tributarie del Comune, derivante dal distacco della frazione di Marotta, con conseguente prevedibile aggravio della pressione tributaria a loro diretto carico, risultando perciò evidente il loro interesse a essere consultati.

L'argomento prova troppo. Ogni variazione territoriale produce un numero indeterminato di conseguenze, e queste non possono non estendersi allo stesso ambito tributario, eventualmente riguardando anche il bilancio dell'ente comunale che la variazione subisce. Peraltro, proprio con riferimento al bilancio, le conseguenze non sono necessariamente univoche, poiché la variazione ben può tradursi anche in un risparmio di spesa, connesso all'eventuale diminuzione dei residenti o dei servizi da erogare loro.

Del resto, a ragionare diversamente, i soggetti da coinvolgere nelle consultazioni in questione sarebbero, sempre e necessariamente, tutti i residenti nei Comuni coinvolti, cessando in principio ogni necessità di individuare specificamente le «popolazioni interessate», come invece richiede l'art. 133, secondo comma, Cost.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 133, secondo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 settembre 2019.

Sentenza: 15 luglio 2019, n. 215

Materia: Caccia

Parametri invocati: 117, secondo comma, lettera s), 118, primo e secondo comma della Costituzione, all'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), 4, 8 e 107 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), e art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE)

Esito: non fondatezza

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Con due distinti ricorsi, depositati il 14 e il 24 settembre 2018, iscritti al registro ricorsi n. 60 e n. 65 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 118, secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 11 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., e agli artt. 4, 8 e 107 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Le norme impugnate attribuiscono ai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano la competenza ad autorizzare il prelievo, la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, specie protette dalla normativa nazionale e sovranazionale, purché ciò avvenga a specifiche condizioni ovvero al dichiarato fine di dare attuazione alla normativa comunitaria in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali e per proteggere la fauna e la flora selvatiche caratteristiche dell'alpicoltura e conservare i relativi habitat naturali, prevenire danni gravi, specificatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque ed alla proprietà, nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, o tali da comportare conseguenze positive di primaria

importanza per l'ambiente. In tali casi, i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare la cattura e l'uccisione degli esemplari delle specie protette (*ursus arctos* e *canis lupus*), previo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e sempre che non sussistano altre soluzioni valide e non venga messa a rischio la conservazione della specie.

La Corte riunisce i ricorsi presentati in quanto attinenti a materie connesse.

Nell'esame delle questioni la Corte prende in considerazione la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, cosiddetta "direttiva habitat", che pur includendo gli orsi e tutte le specie di lupo tra le specie protette e prevede che possono essere autorizzate deroghe ai divieti di uccisione delle specie protette, qualora queste siano necessarie al fine della salvaguardia di altri interessi, e che il loro bilanciamento compete alle autorità nazionali, nel rispetto delle condizioni e dei limiti derivanti dai vincoli europei e internazionali (art. 16).

Nell'ordinamento interno, anche prima dell'adozione della "direttiva habitat" 92/43/CEE e del suo regolamento di attuazione, il d.P.R. n. 357 del 1997, era stata introdotta la disciplina di tutela delle specie protette e del prelievo venatorio con la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che all'art. 1 annovera la fauna selvatica nel patrimonio indisponibile dello Stato e, all'art. 2, per alcune specie, tra le quali l'orso e il lupo, prevede un particolare regime di protezione, anche sotto il profilo sanzionatorio (l'art. 30 punisce con sanzioni penali chi abbatte, cattura o detiene mammiferi o uccelli compresi nell'elenco di cui all'art. 2, tra cui è compreso il lupo, e specificamente punisce chi abbatte, cattura o detiene esemplari di orso).

Ma, nella prospettiva di un bilanciamento della protezione di tali specie con le esigenze di tutela del suolo, del patrimonio zootecnico e delle produzioni agricole, l'art. 19 della stessa legge n. 157 del 1992 demanda proprio alle Regioni il controllo della fauna selvatica, ivi comprese le specie dell'orso e del lupo (anche nelle zone vietate alla caccia), da esercitare selettivamente, mediante l'utilizzo di metodi ecologici e su parere dell'ex Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), poi confluito nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), fino a consentire l'abbattimento di tale fauna quando i metodi ecologici si rivelino inefficaci.

Le attività poste in essere nell'ambito dei piani di abbattimento regionali costituiscono pertanto legittimo esercizio di un potere previsto dalla stessa legge n. 157 del 1992 e non possono integrare la condotta sanzionata dal successivo art. 30, rientrando nella cornice autorizzatoria del citato art. 19.

Alla descritta disciplina statale di tutela delle specie protette contenuta nella legge n. 157 del 1992 si è sovrapposto il regolamento attuativo della "direttiva habitat", di cui al d.P.R. n. 357 del 1997; tale normativa prevede una protezione rigorosa anche per l'orso e il lupo, riproducendo però la disciplina dei prelievi prevista dalla direttiva stessa e attribuisce il potere di autorizzare la deroga al divieto di cattura o uccisione delle specie protette al solo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti per quanto di competenza il Ministro per le politiche agricole e l'ISPRA «a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di distribuzione naturale [...]» (art. 11, comma 1).

La Corte sottolinea che lo stesso d.P.R. n. 357 del 1997, all'art. 1, comma 4, attribuisce alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano la competenza a dare attuazione agli obiettivi del regolamento, «nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione» e che la previsione è coerente con l'art. 16 della "direttiva habitat", che conferisce il potere di deroga agli Stati membri genericamente intesi, lasciando l'individuazione del soggetto competente ad attuare l'art. 16 alle norme interne.

Nel caso di specie, occorre dunque verificare se il potere delle Province autonome di dare applicazione all'art. 16 della direttiva in questione trovi la sua legittimazione nello statuto speciale.

Le finalità di tale potere attengono in misura rilevante alle materie di competenza provinciale primaria di cui all'art. 8, numero 16) e numero 21), dello statuto speciale: «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna», «agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico [...]». Tali competenze concorrono a delineare un peculiare assetto dell'ecosistema delle Province autonome di Trento e di Bolzano e il loro esercizio, pertanto, ben può essere rivendicato a livello provinciale.

La Corte ha già riconosciuto la competenza delle Province autonome all'attuazione della "direttiva habitat" (seppur con riferimento specifico alla competenza sui «parchi per la protezione della flora e della fauna»: sentenze n. 329 e n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007); pertanto l'esistenza della competenza provinciale in materia legittima l'attuazione, con legge provinciale, dell'art. 16 della "direttiva habitat" (art. 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»; art. 40, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea») e implica la non fondatezza delle questioni relative all'art. 117, secondo comma, lettera s), e all'art. 118 Cost.

In particolare, non è violato l'art. 118 Cost., dal momento che, nelle materie di competenza legislativa provinciale, le funzioni amministrative spettano alle Province (art. 16, comma 1, dello statuto speciale; art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in virtù del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative (sentenze n. 238 del 2007 e n. 236 del 2004) che tuttora vige per le Province autonome.

Nel loro insieme, le competenze statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'habitat alpino, giustificano l'attribuzione della competenza all'esercizio della deroga all'autonomia provinciale, prevedendo un sostanziale bilanciamento, legittimamente rimesso dalle leggi provinciali impugnate ai Presidenti delle Province autonome, quali organi idonei alla valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti.

Le norme impugnate neppure si pongono in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. poiché, come detto, la "direttiva habitat" attribuisce il potere di deroga agli «Stati membri», per cui essa è indifferente a quale sia l'organo competente ad autorizzare le deroghe ai divieti di abbattimento dell'orso e del lupo.

Pertanto le Province autonome hanno legittimamente esercitato una competenza legislativa propria attribuendo il potere discrezionale amministrativo, in ordine agli abbattimenti delle specie in questione, ai rispettivi Presidenti.

SENTENZA N. 215

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale) e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 7-12 e il 14-19 settembre 2018, depositati in cancelleria rispettivamente il 14 e il 24 settembre 2018, iscritti ai numeri 60 e 65 del registro ricorsi 2018 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 41 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento e della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nella udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con due distinti ricorsi, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 118, secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 11 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., e agli artt. 4, 8 e 107 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Secondo la difesa dello Stato, le norme impugnate che, al fine di dare attuazione alla normativa dell'Unione in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali, attribuiscono ai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano il potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso (specie *ursus arctos*) e del lupo (specie *canis lupus*), eccedono le competenze legislative statutarie, poiché il potere discrezionale di introdurre deroghe al divieto di abbattimento delle specie protette attiene all'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e il legislatore nazionale lo ha attribuito al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Inoltre, il decentramento di tale potere di deroga in capo ai Presidenti delle due Province autonome determinerebbe un abbassamento del livello di tutela ambientale in violazione degli obblighi internazionali e di quelli derivanti dall'ordinamento comunitario e comporterebbe un trasferimento di funzioni amministrative in contrasto con i principi di sussidiarietà e di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. e con l'art. 107 dello statuto di autonomia, poiché attuato senza il rispetto del procedimento in esso delineato.

Infine, anche ritenendo che le Province autonome abbiano esercitato competenze statutarie proprie, esse si sarebbero dovute attenere al rispetto dell'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997, trattandosi di norma fondamentale di riforma economico-sociale, e mantenere il potere di deroga al divieto di abbattimento delle specie protette in capo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

2.– In via preliminare, va disposta la riunione dei due giudizi stante la loro evidente connessione.

3.– Nel merito i ricorsi non sono fondati.

4.– Ai fini della tutela della fauna selvatica viene, in primo luogo, in rilievo la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, cosiddetta "direttiva habitat", che all'art. 12 prevede che «[g]li Stati membri adottano i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), nella loro area di ripartizione naturale, con il divieto di: a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale; [...]».

Nell'allegato IV, lettera a), sono inclusi, tra gli altri, i seguenti carnivori: canidae, alopex lagopus, canis lupus (tranne specifiche eccezioni), ursidae, ursus arctos.

La stessa direttiva all'art. 16 prevede che: «[a] condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b): a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali; b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà; c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente; [...]».

5.– Inoltre, la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1981, n. 503, all'art. 6 prescrive che ogni parte contraente adotterà leggi e regolamenti per la salvaguardia delle specie di fauna selvatica specificamente elencate nell'allegato II, per le quali è vietata ogni forma di cattura e uccisione intenzionale.

Tra le specie protette rientrano gli orsi di tutte le specie e il lupo.

Degli esemplari di tali specie il successivo art. 9 della Convenzione di Berna consente l'abbattimento «per prevenire importanti danni a colture, bestiame, zone boschive, riserve di pesca, acque e altre forme di proprietà», nonché «nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica [...]».

Il quadro normativo sovranazionale è, dunque, nel senso che possono essere autorizzate deroghe ai divieti di uccisione delle specie protette, qualora queste siano necessarie al fine della salvaguardia di altri interessi, e che il loro bilanciamento compete alle autorità nazionali, nel rispetto delle condizioni e dei limiti derivanti dai vincoli europei e internazionali.

6.– Nell'ordinamento interno, anche prima dell'adozione della "direttiva habitat" 92/43/CEE e del suo regolamento di attuazione, il d.P.R. n. 357 del 1997, era stata introdotta la disciplina di tutela delle specie protette e del prelievo venatorio con la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che all'art. 1 annovera la fauna selvatica nel patrimonio indisponibile dello Stato e, all'art. 2, per alcune specie, tra le quali l'orso e il lupo, prevede un particolare regime di protezione, anche sotto il profilo sanzionatorio (l'art. 30 punisce con sanzioni penali chi abbatte, cattura o detiene mammiferi o uccelli compresi nell'elenco di cui all'art. 2, tra cui è compreso il lupo, e specificamente punisce chi abbatte, cattura o detiene esemplari di orso).

Ma, nella prospettiva di un bilanciamento della protezione di tali specie con le esigenze di tutela del suolo, del patrimonio zootecnico e delle produzioni agricole, l'art. 19 della stessa legge n. 157 del 1992 demanda proprio alle Regioni il controllo della fauna selvatica, ivi comprese le specie dell'orso e del lupo (anche nelle zone vietate alla caccia), da esercitare selettivamente, mediante l'utilizzo di metodi ecologici e su parere dell'ex Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), poi confluito nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), fino a consentire l'abbattimento di tale fauna quando i metodi ecologici si rivelino inefficaci.

Le attività poste in essere nell'ambito dei piani di abbattimento regionali costituiscono legittimo esercizio di un potere previsto dalla stessa legge n. 157 del 1992 e non possono, pertanto, integrare

la condotta sanzionata dal successivo art. 30, rientrando nella cornice autorizzatoria del citato art. 19.

7.– Alla descritta disciplina statale di tutela delle specie protette contenuta nella legge n. 157 del 1992 si è sovrapposto il regolamento attuativo della “direttiva habitat”, di cui al d.P.R. n. 357 del 1997; tale normativa prevede una protezione rigorosa anche per l’orso e il lupo, riproducendo però la disciplina dei prelievi prevista dalla direttiva stessa e attribuisce il potere di autorizzare la deroga al divieto di cattura o uccisione delle specie protette al solo Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti per quanto di competenza il Ministro per le politiche agricole e l’ISPRA «a condizione che non esista un’altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di distribuzione naturale [...]» (art. 11, comma 1).

Va anche notato che lo stesso d.P.R. n. 357 del 1997, all’art. 1, comma 4, attribuisce alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano la competenza a dare attuazione agli obiettivi del regolamento, «nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione» e che la previsione è coerente con l’art. 16 della “direttiva habitat”, che conferisce il potere di deroga agli Stati membri genericamente intesi, lasciando l’individuazione del soggetto competente ad attuare l’art. 16 alle norme interne.

Nel caso di specie, occorre dunque verificare se il potere delle Province autonome di dare applicazione all’art. 16 della direttiva in questione trovi la sua legittimazione nello statuto speciale.

Le finalità di tale potere (in particolare: «proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali»; «prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all’allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque») attengono in misura rilevante alle materie di competenza provinciale primaria di cui all’art. 8, numero 16) e numero 21), dello statuto speciale: «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna», «agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico [...]». Tali competenze concorrono a delineare un peculiare assetto dell’ecosistema delle Province autonome di Trento e di Bolzano e il loro esercizio, pertanto, ben può essere rivendicato a livello provinciale.

Questa Corte ha già riconosciuto la competenza delle Province autonome all’attuazione della “direttiva habitat” (seppur con riferimento specifico alla competenza sui «parchi per la protezione della flora e della fauna»: sentenze n. 329 e n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007); pertanto l’esistenza della competenza provinciale in materia legittima l’attuazione, con legge provinciale, dell’art. 16 della “direttiva habitat” (art. 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»; art. 40, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea») e implica la non fondatezza delle questioni relative all’art. 117, secondo comma, lettera s), e all’art. 118 Cost.

In particolare, non è violato l’art. 118 Cost., dal momento che, nelle materie di competenza legislativa provinciale, le funzioni amministrative spettano alle Province (art. 16, comma 1, dello statuto speciale; art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in virtù del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative (sentenze n. 238 del 2007 e n. 236 del 2004) che tuttora vige per le Province autonome.

Nel loro insieme, le competenze statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'habitat alpino, giustificano l'attribuzione della competenza all'esercizio della deroga all'autonomia provinciale, prevedendo un sostanziale bilanciamento, legittimamente rimesso dalle leggi provinciali impugnate ai Presidenti delle Province autonome, quali organi idonei alla valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti.

8.– Le norme impugnate neppure si pongono in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. poiché, come detto, la “direttiva habitat” attribuisce il potere di deroga agli «Stati membri», per cui essa è indifferente a quale sia l'organo competente ad autorizzare le deroghe ai divieti di abbattimento dell'orso e del lupo.

9.– Neppure è fondata la questione relativa alla violazione dei limiti derivanti dai principi dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali previsti dall'art. 4 e richiamati dall'art. 8 dello statuto speciale: questa Corte ha già chiarito, proprio con specifico riferimento al d.P.R. n. 357 del 1992, che le Province autonome non sono vincolate da atti sublegislativi laddove attuino con legge le direttive europee nelle materie di propria competenza (sentenze n. 104 del 2008 e n. 425 del 1999).

10.– Infine, quanto alla censura relativa alla violazione dell'art. 107 dello statuto speciale, che subordina il trasferimento di funzioni amministrative alle Province autonome all'emanazione di norme di attuazione dello statuto, essa non è fondata perché non si tratta di dare attuazione allo statuto, ma di sostituire la cedevole disciplina statale con la competente legislazione provinciale.

Pertanto, le Province autonome hanno legittimamente esercitato una competenza legislativa propria attribuendo il potere discrezionale amministrativo, in ordine agli abbattimenti delle specie in questione, ai rispettivi Presidenti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 118, secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 11 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., e agli artt. 4, 8 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 settembre 2019.

Sentenza: 8 ottobre 2019, n. 225

Materia: Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura

Parametri invocati: art. 48-bis della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), artt. 11 e 22 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n.532 (Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi), art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) e art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 maggio 2002, n. 7 (Riordino dei servizi camerali della Valle d'Aosta); principio di sussidiarietà, di cui all'artt. 118 della Costituzione, principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in relazione agli artt. 2, comma 1, lettere a), b), d), n), p) e q); 3, comma 1, lettera a); 4, dello statuto reg. Valle d'Aosta, e artt. 117, commi terzo e quarto, Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Giudizio: Conflitto di attribuzione

Ricorrente: Regione Valle d'Aosta

Oggetto: artt. 6, comma 1, e 7 commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché Allegati A), C) e D), del decreto ministeriale del 16 febbraio 2018 "Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale", relativamente alle parti in cui si applicano alla Regione Valle d'Aosta ed alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni.

Esito: Fondatezza. Annullamento artt. 6, comma 1, e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nella parte in cui si applicano alla Regione Valle d'Aosta, nonché degli Allegati A), C) e D), nelle parti espressamente riferite alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni;

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Regione Valle d'Aosta ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato ritenendo che non spetti ad esso e, in particolare, al Ministro dello Sviluppo economico, l'adozione del decreto ministeriale in oggetto. Ne ha chiesto, di conseguenza, l'annullamento limitatamente agli artt. 6, comma 1, e 7 commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché agli Allegati A), C) e D), nelle parti in cui si applicano ad essa e alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni.

Il comma 1 dell'art. 6 del decreto ministeriale sopra citato prevede l'approvazione degli «interventi di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali così come determinati nel piano di cui al comma 2, lettera b), dell'art. 3 del decreto legislativo 219/2016 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), a seguito dei quali il numero delle aziende speciali» è ridotto a 58, «come stabilito nell'allegato C».

L'art. 7, commi 1 e 3, dispone invece la riorganizzazione del personale e delle piante organiche delle Camere di commercio, così come individuate nell'Allegato D), e obbliga detti enti a rideterminare il proprio contingente di personale dirigente e non dirigente sulla base dei servizi assegnati dalla legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) «e successive integrazioni e modificazioni» (comma 3), recate dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219.

Sino a tale rideterminazione, il decreto ministeriale censurato vieta, a pena di nullità, «l'assunzione o l'impiego di nuovo personale o il conferimento di incarichi, a qualunque titolo e

con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione» (comma 5).

I commi 6 e 7 invece disciplinano le procedure di mobilità del personale soprannumerario determinato all'esito della ridefinizione dell'organico.

Infine, il comma 8 ribadisce il divieto di assunzione o di conferimento di qualsiasi incarico, «a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione», fino al completamento delle procedure di mobilità.

Gli impugnati allegati al decreto ministeriale riportano la denominazione delle Camere di commercio oggetto del riordino (Allegato A), nonché, rispettivamente, il numero di aziende speciali (Allegato C) e il contingente di personale dirigente e non dirigente per ciascun ente (Allegato D).

La Regione Valle d'Aosta premette di essere titolare di una competenza primaria in materia di Camere di commercio, assegnatale dagli artt. 11 e 22 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946. In virtù di tale attribuzione essa ha adottato la l.r. 7/2002 (Riordino dei servizi camerali della Valle d'Aosta) che ha istituito la Camera Valdostana quale ente autonomo di diritto pubblico con proprio ufficio e personale.

I motivi di ricorso avanzati dalla Regione sono duplici.

In primo luogo, essa ritiene che lo Stato non abbia rispettato l'art. 48-bis del proprio statuto speciale che prevede una procedura rinforzata per tutte le modifiche che interessino competenze o funzioni assegnate alla stessa Regione.

In secondo luogo, sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione perché lo Stato avrebbe agito unilateralmente non pervenendo all'intesa in Conferenza Stato-Regioni e comunque senza motivare in alcun modo il mancato recepimento delle osservazioni che la ricorrente aveva indirizzato ad esso durante le fasi preliminari all'adozione del censurato decreto.

La Corte costituzionale ha riconosciuto come fondato il conflitto promosso in riferimento al citato articolo 48-bis, agli artt. 11 e 22 del d.lgs. C.p.S., 532/1946, all'art. 1 del d.lgs. 320/1994 e all'art. 1 della l.r. 7/2002.

Nella sentenza 261/2017, pronunciata all'esito di alcuni ricorsi promossi dalle Regioni a statuto ordinario, la Corte ha sottolineato la peculiare configurazione delle Camere di commercio, per un verso «organi di rappresentanza delle categorie mercantili», per un altro «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche»: da tale vocazione pubblicistica discende, sin dagli inizi dello scorso secolo, la qualifica di «enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica».

I compiti ad esse assegnati dal d.lgs. 219/2016 hanno ribadito questa duplice vocazione e hanno confermato la collocazione del sistema camerale al crocevia di distinti livelli di governo. Da un lato, infatti, le Camere di commercio esercitano funzioni riconducibili alla competenza legislativa dello Stato (pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; rilevazione dei prezzi e delle tariffe nonché le funzioni esercitate dagli uffici metrici statali e dagli Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato, ivi comprese quelle relative ai brevetti e alla tutela della proprietà industriale attribuite alle stesse dall'art. 20 del d.lgs. 112/1998); dall'altro svolgono compiti che riflettono competenze regionali, ad esempio, in materia di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni, in alcune ipotesi strettamente intrecciate con quelle dello Stato e in altre suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate in riferimento ai singoli compiti svolti.

Secondo questa sentenza, è pertanto opportuna una disciplina delle Camere di commercio omogenea in ambito nazionale anche se il coinvolgimento di competenze regionali implica che la disciplina statale sia posta nel rispetto del principio di leale collaborazione che non può arrestarsi al mero parere espresso in Conferenza Stato-Regioni, ma deve essere identificato «nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento regionale».

A seguito di tale sentenza il Ministro dello sviluppo economico ha sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni un nuovo schema di decreto ministeriale che nel suo contenuto ricalca il decreto ministeriale impugnato nel giudizio in esame.

La Corte ha più volte sottolineato le differenze fra le regioni ad autonomia speciale per quanto concerne le competenze in materia di Camere di commercio. La Regione Valle d'Aosta gode di una posizione peculiare in quanto è direttamente titolare delle funzioni attribuite alle Camere di commercio. (art. 11 del d.lgs. C.p.S. 532/1946, secondo comma)

Il primo comma di tale articolo ha disposto la «soppressione» dell'allora Camera di commercio, industria e agricoltura di Aosta mentre l'art. 22 ha stabilito il trasferimento del personale di tale Camera di commercio alla Regione Valle d'Aosta ed alla Camera di commercio di Torino secondo la ripartizione stabilita tra i due Enti in relazione alle esigenze dei rispettivi servizi.

La Regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 15 del dlgs 532/1946, ha poi trasferito le funzioni della Camera di Commercio a un ente di propria creazione istituendo la «Camera valdostana delle imprese e delle professioni», ente autonomo collegato alle camere di commercio italiane ed europee e agli enti che ne rappresentano gli interessi.

Il procedimento di modifica della previsione che assegna le attribuzioni della Camera di commercio alla Regione è stato successivamente irrigidito dal decreto legislativo di attuazione statutaria 320/1994, che, all'art. 1, indica il d.lgs. C.p.S. 532/1946 tra gli atti che necessitano, per essere modificati, del procedimento di cui all'art. 48-bis dello statuto reg. Valle d'Aosta. Tale norma affida a una commissione paritetica, composta da rappresentanti del Governo e della Regione, previo parere del Consiglio regionale, il compito di elaborare gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria.

Secondo la Corte, pertanto, il conflitto è fondato in quanto lo Stato non ha tenuto in adeguata considerazione la particolare competenza della Regione Valle d'Aosta, intervenendo con un atto fonte secondario, inidoneo, per espressa disposizione statutaria, a disciplinare la Camera Valdostana e a soddisfare la complessa procedura richiesta dall'art. 48-bis dello statuto speciale (cfr. sentenza n. 38 del 2003).

Il secondo motivo di ricorso è stato considerato assorbito.

SENTENZA N. 225

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018, recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale», con particolare riferimento agli artt. 6, comma 1, e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché degli Allegati A), C) e D), promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso notificato il 9 maggio 2018, depositato in cancelleria il 25 maggio 2018, iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettato a quest'ultimo e, per esso, al Ministro dello Sviluppo economico, l'adozione del decreto ministeriale del 16 febbraio 2018, recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale» e chiedendo, di conseguenza, il suo annullamento limitatamente agli artt. 6, comma 1, e 7 commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché agli Allegati A), C) e D), nelle parti in cui si applicano alla Regione ricorrente e alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni (d'ora in avanti: Camera Valdostana).

1.1.– Ritiene la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che il citato decreto sia stato adottato in violazione dell'art. 48-bis della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), degli artt. 11 e 22 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n. 532 (Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi), dell'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) e dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 maggio 2002, n. 7 (Riordino dei servizi camerali della Valle d'Aosta).

1.2.– Sarebbero violati, inoltre, il principio di sussidiarietà, di cui all'artt. 118 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in relazione agli artt. 2, comma 1, lettere a), b), d), n), p) e q); 3, comma 1, lettera a); 4, dello statuto reg. Valle d'Aosta, e agli artt. 117, commi terzo e quarto, Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.– Il comma 1 dell'art. 6 del decreto ministeriale prevede la «approvazione» degli «interventi di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali così come determinati nel piano di cui al comma 2, lettera b), dell'art. 3, del decreto legislativo n. 219 del 2016, a seguito dei quali il numero delle aziende speciali» è ridotto a 58, «come stabilito nell'allegato C».

L'art. 7, commi 1 e 3, dispone invece la riorganizzazione del personale e delle piante organiche delle Camere di commercio, così come individuate nell'Allegato D) (comma 1), e obbliga detti enti a rideterminare il proprio contingente di personale dirigente e non dirigente sulla base dei servizi assegnati dalla legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) «e successive integrazioni e modificazioni» (comma 3), recate dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

Sino a tale rideterminazione, il decreto ministeriale censurato vieta, a pena di nullità, «l'assunzione o l'impiego di nuovo personale o il conferimento di incarichi, a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione» (comma 5).

I commi 6 e 7 invece disciplinano le procedure di mobilità del personale soprannumerario determinato all'esito della ridefinizione dell'organico.

Infine, il comma 8 ribadisce il divieto di assunzione o di conferimento di qualsiasi incarico, «a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione», fino al completamento delle procedure di mobilità.

2.1.– Gli impugnati allegati al decreto ministeriale riportano la denominazione delle Camere di commercio oggetto del riordino (Allegato A), nonché, rispettivamente, il numero di aziende speciali (Allegato C) e il contingente di personale dirigente e non dirigente per ciascun ente (Allegato D).

3.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste premette di essere titolare di una competenza primaria in materia di Camere di commercio, assegnatale dagli artt. 11 e 22 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946.

In virtù di tale attribuzione la ricorrente ha adottato la legge reg. Valle d'Aosta n. 7 del 2002 (Riordino dei servizi camerali della Valle d'Aosta), che ha istituito la Camera Valdostana quale ente autonomo di diritto pubblico, con proprio ufficio e personale.

3.1.– Alla luce di tali premesse, la ricorrente impugna il decreto in questione avanzando un duplice motivo di ricorso.

In base al primo motivo la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ritiene che lo Stato non abbia rispettato l'art. 48-bis del proprio statuto speciale, che prevede una procedura rinforzata, richiamata dall'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, per tutte le modifiche che interessino competenze o funzioni assegnate alla stessa Regione.

In base al secondo motivo, sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione perché lo Stato avrebbe agito unilateralmente, non pervenendo all'intesa in Conferenza Stato-Regioni e comunque senza motivare in alcun modo il mancato recepimento delle osservazioni che la ricorrente aveva indirizzato ad esso durante le fasi preliminari all'adozione del censurato decreto.

4.– Lo Stato non si è costituito in giudizio.

5.– In via preliminare, questa Corte non rinviene alcuna ragione di inammissibilità del ricorso, dovuta alla mancata impugnazione, ad opera della ricorrente, del decreto legislativo n. 219 del 2016, da cui trae fondamento il decreto ministeriale.

L'atto censurato non è immediatamente riproduttivo dell'atto legislativo, oggetto del conflitto in esame. È, infatti, solo nel decreto ministeriale che trova esplicito riferimento la Camera Valdostana, con conseguente applicabilità delle disposizioni ivi previste alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

6.– Il conflitto, promosso in riferimento all'art. 48-bis della legge cost. n. 4 del 1948, agli artt. 11 e 22 del d.lgs. C.p.S., n. 532 del 1946, all'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 e all'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 7 del 2002, è fondato.

Nella sentenza n. 261 del 2017, pronunciata all'esito di alcuni ricorsi promossi dalle Regioni a statuto ordinario, questa Corte ha sottolineato l'anfibia configurazione delle Camere di commercio, per un verso «organi di rappresentanza delle categorie mercantili», per un altro «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche»: da tale vocazione pubblicistica discende, sin dagli inizi dello scorso secolo, la qualifica di «enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica».

I compiti ad esse assegnati dal d.lgs. n. 219 del 2016 non solo hanno ribadito questa duplice vocazione, ma hanno anche confermato la collocazione del sistema camerale al crocevia di distinti livelli di governo.

Per un verso, infatti, le Camere di commercio esercitano funzioni evidentemente riconducibili alla competenza legislativa dello Stato (pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; rilevazione dei prezzi e delle tariffe; nonché le funzioni esercitate dagli uffici metrici statali e dagli Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato, ivi comprese quelle relative ai brevetti e alla tutela della proprietà industriale attribuite alle stesse dall'art. 20 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»); per altro verso, svolgono compiti che riflettono competenze regionali (in

materia, ad esempio, di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni), in alcune ipotesi inestricabilmente intrecciate con quelle dello Stato (soprattutto con riguardo ai profili strutturali e di funzionamento di detti enti), in altre suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti (sentenza n. 261 del 2017).

Secondo questa ultima decisione, le funzioni esercitate dal sistema camerale esigono, dunque, «una disciplina omogenea in ambito nazionale», posto che le Camere di commercio non sono «un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato»; d'altro canto, proprio il coinvolgimento di competenze regionali implica che la disciplina statale sia posta nel «rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie», rendendosi necessario un coinvolgimento regionale che non può arrestarsi al mero parere espresso in Conferenza Stato-Regioni, ma deve essere identificato «nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento [regionale]» (sentenza n. 261 del 2017).

6.1.– A seguito di tale pronuncia, il Ministro dello sviluppo economico ha sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni un nuovo schema di decreto ministeriale, che nel suo contenuto ricalca il decreto ministeriale impugnato nel presente giudizio.

7.– Le considerazioni, spese da questa Corte con riferimento alle competenze delle Regioni ordinarie interessate dal procedimento di riforma del sistema camerale, devono essere specificate in relazione alle Regioni speciali e alla particolare posizione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

8.– Questa Corte ha più volte sottolineato la differente estensione delle attribuzioni degli enti ad autonomia differenziata in materia di Camere di commercio. In particolare, una competenza esplicita in tema è prevista solo dal d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»: l'art. 4, comma 1, n. 8, infatti, enumera «l'ordinamento delle Camere di commercio» tra le competenze di spettanza regionali (e non provinciali).

Simile attribuzione è già stata oggetto di delimitazione dalla giurisprudenza di questa Corte: le Camere di commercio non possono infatti essere annoverate «fra gli enti para-regionali del Trentino-Alto Adige, sia perché lo Statuto le mantiene ben distinte dagli enti medesimi, sia perché la disciplina delle funzioni camerali non spetta alla Regione, bensì alle Province di Trento e Bolzano od allo Stato stesso [...], il che determina una situazione [...] peculiare» (sentenze n. 243 del 1985 e n. 273 del 2007).

8.1.– Recentemente, di fronte a un ricorso della Regione siciliana avverso la riduzione triennale dell'importo del diritto camerale, questa Corte ha chiarito che le Camere di commercio non possono definirsi enti locali in senso proprio, ma sono «enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali». Su tali soggetti, «la Regione siciliana (diversamente dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol) non vanta statutariamente una analoga competenza esclusiva» (sentenza n. 29 del 2016).

8.1.1.– In senso simile, con riferimento alle attribuzioni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Corte ha sottolineato che lo statuto speciale di questa Regione (adottato con legge

costituzionale 31 gennaio del 1963, n. 1) «non inserisce le Camere stesse, né sotto il profilo funzionale né sotto il profilo strutturale, fra gli oggetti della competenza legislativa regionale piena o primaria (e nemmeno vi accenna nei successivi articoli); sicché, per il Friuli-Venezia Giulia, manca una puntuale attribuzione statutaria, del genere di quella risultante dall'art. 4, n. 8, del vigente Statuto per il Trentino-Alto Adige [...]. [L]'espressa previsione dell'ordinamento delle camere di commercio rispondeva e risponde, nel caso del Trentino-Alto Adige, a ragioni del tutto peculiari, che non trovano riscontro nel caso del Friuli-Venezia Giulia». Tuttavia, pur nel silenzio delle disposizioni statutarie della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, le Camere di Commercio, in quanto enti pubblici territorialmente situati, che svolgono funzioni «nelle materie di competenza propria delle Regioni», «sono in vario senso assoggettati ai poteri regionali di supremazia, prestandosi dunque a venire riordinati e riorganizzati da parte delle Regioni medesime» (sentenza n. 65 del 1982).

9.- Rispetto a tale diversificato quadro normativo, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste gode di una posizione affatto peculiare: la ricorrente è, infatti, direttamente titolare delle funzioni attribuite alle Camere di commercio.

L'art. 11 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946, al secondo comma, stabilisce che «[n]ella circoscrizione della Valle d'Aosta i compiti demandati alla Camera di commercio, industria e agricoltura sono assunti dalla Valle d'Aosta, che vi provvede con apposito ufficio e proprio personale».

Il primo comma dell'art. 11 ha disposto la «soppressione» dell'allora Camera di commercio, industria e agricoltura di Aosta. Di conseguenza, l'art. 22 del detto decreto ha stabilito che «[i]l personale della soppressa Camera di commercio, industria e agricoltura di Aosta sarà trasferito alla Valle d'Aosta ed alla Camera di commercio, industria e agricoltura di Torino secondo la ripartizione che sarà fatta tra i due Enti in relazione alle esigenze dei rispettivi servizi [...]».

In tal senso, in tema di Camere di commercio, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste si distingue non solo dagli enti regionali ad autonomia ordinaria, ma anche dalle altre Regioni a statuto speciale: mentre queste sono titolari, al più, di alcune competenze in ordine alle Camere di commercio, la Regione ricorrente è direttamente titolare delle stesse attribuzioni degli enti camerale.

Nel territorio valdostano, tutte le funzioni tradizionalmente svolte dalle Camere di commercio appartengono alla Regione, che può discrezionalmente scegliere le forme organizzative ritenute più opportune per il loro esercizio.

9.1.- In virtù dell'ampia discrezionalità in materia, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha poi trasferito dette funzioni a un ente di propria creazione.

La legge reg. Valle d'Aosta n. 7 del 2002 ha infatti riorganizzato il sistema camerale, istituendo la «Camera valdostana delle imprese e delle professioni - Chambre valdôtaine des entreprises et des activités libérales». Ad essa ha trasferito «le funzioni assunte dalla Regione (...) ai sensi dell'art.11 del d.lgs. del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946 n. 532» (art. 1, comma 1), ma definendolo ente autonomo «collegat[o] alle camere di commercio italiane ed europee e agli enti che ne rappresentano gli interessi» (art. 1, comma 3), quasi a sottolineare la posizione di separatezza – oltre che, naturalmente, di connessione funzionale – rispetto al sistema camerale nazionale. Ha trovato così realizzazione un'ipotesi espressamente contemplata nel d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946, il quale già ammetteva, all'art. 15, la possibilità di istituire un ente autonomo destinatario del patrimonio dell'ente nel frattempo soppresso.

9.2.– Il procedimento di modifica della previsione che assegna le attribuzioni della Camera di commercio alla Regione (il citato art. 11 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946) è stato successivamente irrigidito dal decreto legislativo di attuazione statutaria n. 320 del 1994, che, all'art. 1, indica il d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946 tra gli atti che necessitano, per essere modificati, del procedimento di cui all'art. 48-bis dello statuto reg. Valle d'Aosta. Tale norma affida a una commissione paritetica, composta da rappresentanti del Governo e della Regione, previo parere del Consiglio regionale, il compito di elaborare gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria.

10.– Emerge chiaramente, dunque, come lo Stato non abbia tenuto in adeguata considerazione la particolare competenza della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, intervenendo con un atto fonte secondario, inidoneo, per espressa disposizione statutaria, a disciplinare la Camera Valdostana e a soddisfare la complessa procedura richiesta dall'art. 48-bis dello statuto speciale (in senso simile, sentenza n. 38 del 2003).

Di qui la fondatezza del conflitto, con conseguente assorbimento del secondo motivo di ricorso.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, adottare il decreto ministeriale del 16 febbraio 2018, recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale», limitatamente agli artt. 6, comma 1, e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nella parte in cui si applicano alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché agli Allegati A), C) e D), nelle parti espressamente riferite alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni;

2) annulla per l'effetto, in parte qua, il decreto ministeriale indicato al punto che precede.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2019.

Sentenza: 15 luglio 2019, n. 227

Materia: bilancio

Parametri invocati: art.81 Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: intero testo e, in particolare, art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, “Abruzzo 2019 - Una legge per L’Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)”

Esito: illegittimità costituzionale dell’intera legge

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, (Abruzzo 2019 - Una legge per L’Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)), in riferimento all’art. 81 della Costituzione.

Il ricorrente lamenta che gli interventi previsti dalla legge impugnata inciderebbero su materie di competenza non sarebbero supportati dall’esistenza di alcuna concreta risorsa; l’art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 contrasterebbe con l’art. 81 Cost., illegittimità che riguarderebbe in via derivata l’intera legge; sotto il profilo della sostenibilità, gli interventi previsti sarebbero individuati in modo generico e sarebbero privi di quella chiarezza finanziaria minima, indispensabile per una copertura effettiva e giuridicamente valida.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale riguardo al difetto di copertura della spesa.

La Corte ha più volte affermato che la copertura finanziaria di una spesa e l’equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall’armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (fra tante, vedi sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l’iscrizione in bilancio.

Secondo la Corte, per quel che riguarda l’esercizio 2018, le radicali innovazioni organizzative e programmatiche denunciano il manifesto contrasto con l’art. 81 Cost. della locuzione contenuta nel comma 1 dell’art. 16, secondo cui “per l’anno 2018 dette innovazioni non comportano oneri a carico del bilancio regionale”. Da tale espressione, secondo la Corte, emerge l’“irrazionalità” che la costante giurisprudenza della Corte stessa individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce, in contrasto con i canoni dell’esperienza, che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell’esercizio anteriore a quello in cui si prevede l’avvio delle conseguenti realizzazioni.

Pertanto, il comma 2 dell’art. 16 comporta rilevanti violazioni del principio della copertura giuridica.

A prescindere dal rilievo che il gettito derivante dal “bollo auto” è un’entrata corrente e quindi la sua destinazione a spese di investimento dovrebbe essere corredata dalla previa dimostrazione di un surplus delle entrate correnti rispetto al complesso delle spese correnti e del

rimborso prestiti, lo stanziamento di euro 785.000,00 risulta assolutamente privo di un riferimento all'andamento storico del gettito del tributo e al tipo dei progetti che si intendono privilegiare.

Una legge complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell'adesione, dovrebbe essere corredata da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili.

Al contrario, la legge impugnata non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative. In definitiva, l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza della Corte in riferimento all'art. 81 Cost.

Vi è dunque un evidente contrasto delle modalità di copertura della legge con l'art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione, il cui accentuato rigore rispetto al passato trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016).

È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto, sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali, degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale.

Come la Corte ha più volte sottolineato, “la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese” (sentenza n. 197 del 2019).

La Corte ha già affermato in precedenza, che “copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impuginate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)” (sentenza n. 274 del 2017).

Confrontando quindi la fattispecie in esame con i richiamati principi della contabilità pubblica che riguardano la stima delle entrate e delle spese la Corte giunge a concludere che l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano ictu oculi consistenti oneri finanziari.

I vizi inerenti alle modalità di copertura previste dall'art. 16 rendono, **dunque, illegittima l'intera legge** reg. Abruzzo n. 28 del 2018, che deve essere dichiarata illegittima **per contrasto con l'art. 81 Cost.**

SENTENZA N. 227

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero testo e, in particolare, dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-24 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 31 ottobre 2018, iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», in riferimento all'art. 81 della Costituzione.

Il ricorso, redatto in forma sintetica e attraverso prevalenti richiami alla pregressa giurisprudenza di questa Corte, si articola nelle seguenti censure: a) gli interventi previsti dalla legge impugnata inciderebbero su materie di competenza statale e – ancorché siano formalmente menzionati i mezzi per fronteggiarli – non sarebbero supportati dall'esistenza di alcuna concreta risorsa; b) l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 contrasterebbe con l'art. 81 Cost., illegittimità che

riguarderebbe in via derivata l'intera legge; c) sotto il profilo della sostenibilità, gli interventi previsti sarebbero individuati in modo generico e sarebbero privi di quella chiarezza finanziaria minima, indispensabile per una copertura effettiva e giuridicamente valida.

L'art. 16 della legge impugnata non prevede stanziamenti di risorse per l'anno 2018 mentre per gli esercizi 2019 e 2020 gli interventi strategici, redatti dalla Conferenza per la città capoluogo, sono stimati per entrambe le annualità in euro 785.000,00. Secondo la previsione letterale, essi sono finanziati con le risorse «stanziata nella missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, Programma 09 “Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente”, Titolo 2 del bilancio pluriennale 2018-2020, stanziamento di nuova istituzione, iscritte con la legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]. 3. Agli oneri per gli esercizi successivi, corrispondenti allo 0,5% dello stanziamento in bilancio relativo al gettito derivante dal bollo auto, si fa fronte con legge di bilancio. 4. Le risorse di cui alla presente legge sono assegnate dalla Regione secondo il principio dell'addizionalità».

In data successiva al ricorso sono intervenute le leggi della Regione Abruzzo 29 gennaio 2019, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità regionale 2019)», e 31 gennaio 2019, n. 2, recante «Bilancio di previsione finanziario 2019-2021», le quali hanno – rispettivamente – autorizzato la “contabilizzazione” in entrata di euro 9.837.981,90 quali proventi derivanti da una futura procedura d'asta per la vendita di beni mobili e immobili di proprietà regionale e – per quel che qui interessa – la previsione, per il solo anno 2019, di uno stanziamento di 785.000,00 euro per istituire un nuovo capitolo destinato agli interventi per «L'Aquila capoluogo».

Dispone in proposito l'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2019: «1. È autorizzata la contabilizzazione delle entrate non ricorrenti derivanti dall'alienazione dell'impianto agroindustriale “Centro lavorazione e commercializzazione patate” sito in Celano, da realizzare mediante procedure di asta pubblica avente il prezzo di alienazione, posto a base d'asta, pari ad euro 6.787.599,30 per i beni immobili ricompresi nel complesso e pari ad euro 3.050.382,60 per i beni mobili, per un totale complessivo di euro 9.837.981,90. 2. Nello stato di previsione dell'entrata è iscritta la somma di euro 9.837.981,90 sul capitolo di nuova istituzione nell'ambito del Titolo 4, Tipologia 400, categoria 01 al fine di allocare in bilancio la nuova entrata derivante dall'attuazione delle previsioni di cui al comma 1, destinata al finanziamento delle seguenti spese indifferibili ed urgenti: [...] b. nell'ambito del Titolo 2, Missione 09, Programma 09 lo stanziamento pari ad euro 785.000,00 da iscrivere su un nuovo capitolo di bilancio concernente l'attuazione della L.R. 24 agosto 2018, n. 28; [...] 3. Gli stanziamenti iscritti nella parte spesa e tassativamente indicati nel comma 2 possono essere utilizzati solo previo accertamento della nuova entrata di cui al comma 1 e comunque dopo la data del 28 febbraio 2019».

La legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, nel documento tecnico di accompagnamento al Bilancio di previsione 2019, parte spesa, mostra al titolo 2, missione 09, «Aquila Capoluogo», lo stanziamento per competenza e cassa di euro 785.000,00, che è, invece, pari a zero per gli altri due anni del bilancio pluriennale 2020 e 2021.

2.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale è fondata con riguardo al difetto di copertura della spesa.

Questa Corte ha più volte affermato che la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte

entrata e spesa (ex plurimis, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio.

Per quel che riguarda l'esercizio 2018, le radicali innovazioni organizzative e programmatiche – che avrebbero dovuto produrre progetti operativi già nell'esercizio 2019 – denunciano il manifesto contrasto con l'art. 81 Cost. della locuzione contenuta nel comma 1 dell'art. 16, secondo cui «per l'anno 2018 [dette innovazioni] non comportano oneri a carico del bilancio regionale». Emerge da tale espressione, se confrontata con elementari canoni dell'esperienza amministrativa, l'«irrazionalità» che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni.

Pertanto, il comma 2 dell'art. 16 – a parte il refuso normativo che individua come biennio il periodo 2018-2020 (evidente, invece, il riferimento agli esercizi 2019 e 2020) – comporta rilevanti violazioni del principio della copertura giuridica.

A prescindere dal rilievo che il gettito derivante dal «bollo auto» è un'entrata corrente e quindi la sua destinazione a spese di investimento dovrebbe essere corredata dalla previa dimostrazione – nella fattispecie del tutto assente – di un surplus delle entrate correnti rispetto al complesso delle spese correnti e del rimborso prestiti, lo stanziamento di euro 785.000,00 risulta assolutamente privo di un riferimento all'andamento storico del gettito del tributo e al tipo dei progetti che, nella magmatica enumerazione della legge, si intendono privilegiare.

Una legge così complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell'adesione, al momento inesistente, avrebbe dovuto essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili.

Al contrario, la legge non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative. In definitiva, l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.

Le esposte considerazioni sottolineano il patente contrasto delle modalità di copertura della legge con l'art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione, il cui accentuato rigore rispetto al passato trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016).

È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto – sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali – degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale.

Come questa Corte ha più volte sottolineato, «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019).

Si è già affermato, in precedenza, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti ‘la forza espansiva dell’art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile’ (sentenza n. 192 del 2012)” (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Confrontando la fattispecie in esame con i richiamati principi della contabilità pubblica che riguardano la stima delle entrate e delle spese, si deve concludere che l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano *ictu oculi* consistenti oneri finanziari.

I vizi inerenti alle modalità di copertura previste dall'art. 16 rendono, dunque, illegittima l'intera legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018, che deve essere dichiarata illegittima per contrasto con l'art. 81 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente sempre con riferimento all'art. 81 Cost.

3.– Alla luce delle precedenti considerazioni non è, invece, necessario interrogarsi sulla costituzionalità delle disposizioni delle leggi reg. Abruzzo n. 1 e n. 2 del 2019 precedentemente richiamate. Oltre a presentare – anzi ad aggravare – le medesime patologie, in tema di insufficiente e irrazionale copertura della legge impugnata, esse non possono comunque disciplinare le caducate iniziative della legge regionale n. 28 del 2018.

I relativi stanziamenti della spesa destinati a finanziare le iniziative della legge n. 28 del 2018, rimanendo privi del presupposto giuridico, saranno espunti dal bilancio dell'esercizio di riferimento per effetto della sopravvenuta inesistenza delle ragioni del loro mantenimento, in conformità al principio generale del diritto contabile inerente alle condizioni di conservazione delle poste contabili di spesa.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «Abruzzo 2019 – Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2019.

Sentenza: 9 ottobre 2019, n. 231

Materia: tutela dell'ambiente e gestione dei rifiuti

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Rimettente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 ((Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto), articolo 17, commi 6 e 7

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 7, della l.r. 35/2018 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 6, della l.r. 35/2018

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

All'esame dei giudici di legittimità è la disciplina del recupero dei rifiuti prevista dall'articolo 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata n. 35 del 2008 in ordine alla quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le disposizioni impugnate prevedono rispettivamente:

- 1) l'improcedibilità delle istanze di autorizzazione relative alle nuove attività destinate allo smaltimento, trattamento e /o recupero dei rifiuti urbani e speciali non conformi alle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti, di seguito PRGR (comma 6);
- 2) la procedibilità delle istanze "relative ad impianti esclusivamente di recupero di materia che dimostrino, con specifica analisi, il rispetto del principio di prossimità" nonché quando la produzione degli scarti di processo sia minore dell'otto per cento e almeno il settanta per cento della capacità impiantistica venga dedicata a soddisfare i fabbisogni regionali (comma 7).

Per il ricorrente, tali disposizioni violerebbero l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché, prevedendo procedure autorizzatorie esclusivamente per gli impianti di recupero di materia, non consentirebbero, in particolare, l'autorizzazione per le procedure relative agli impianti di recupero energetico.

Vi sarebbe in primo luogo il contrasto con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti stabiliti dall'articolo 179 del decreto legislativo n. 152 del 2006, noto come codice dell'ambiente, che stabilisce, in conformità all'articolo 4 della direttiva n. 2008/98/CE, una precisa gerarchia di criteri per la gestione dei rifiuti, tra cui compare anche il recupero di energia. Per il ricorrente, inoltre, l'esclusione delle attività di recupero energetico aggraverebbe il deficit nazionale, in contrasto con i principi di autosufficienza e di prossimità di cui all'articolo 4 della citata direttiva CE, anch'essi recepiti dal codice dell'ambiente, con conseguente riduzione dei livelli di tutela.

La Corte accoglie la censura di incostituzionalità limitatamente all'articolo 17, comma 7, della legge lucana che, nel suo complesso, interviene sulla disciplina del recupero dei rifiuti, disciplina che, come già ribadito in precedenti pronunce, è per la Consulta ascrivibile alla materia

“tutela dell’ambiente” di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., con tutti i limiti che ne derivano per la legislazione regionale.

Tale disciplina, invero, è contenuta nel codice dell’ambiente di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006. In particolare, nella Parte IV, Titolo I, del citato decreto, sono stati recepiti i principi di autosufficienza e di prossimità, nonché la gerarchia delle azioni da perseguire nella gestione dei rifiuti (art. 179) ovvero: la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo quale il recupero di energia e, in via residuale, lo smaltimento. Nel rispetto dei principi previsti dalla normativa statale, il codice dell’ambiente attribuisce alle Regioni numerose competenze, in particolare riguardo alla pianificazione della gestione dei rifiuti nonché all’approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti e all’autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti. Ai sensi dell’articolo 199 del codice dell’ambiente, le Regioni predispongono e adottano il PRGR che deve prevedere, tra l’altro, il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione, al fine di ridurre la movimentazione dei rifiuti stessi.

La legislazione della Regione Basilicata ha perseguito l’obiettivo principale di ridurre il ricorso allo smaltimento in discarica; in particolare, con la Strategia Regionale Rifiuti Zero 2020, di cui all’articolo 47 della legge regionale n. 4 del 2015, la Basilicata ha previsto l’obiettivo di massimizzare la riduzione della quantità dei rifiuti prodotti, il riuso dei beni, il recupero di materiali e di energia ed il riciclaggio. Il comma 4 del medesimo articolo 47 della l.r. 4 del 2015, inoltre, indicava tra gli obiettivi prioritari in materia di rifiuti la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio lucano e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti secondo modi e tempi da individuare nel PRGR. Tale disposizione è stata bocciata dalla Corte con la sentenza n. 154 del 2016 poiché in contrasto con la legislazione statale che qualifica gli impianti di incenerimento come infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale su cui non può incidere in senso del tutto ostativo la legislazione regionale. Il successivo PRGR, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 30 dicembre 2016, n. 568, con una certa ambiguità che non viene sciolta neanche dagli interventi legislativi successivi, fissa l’obiettivo di un ruolo dell’incenerimento dei rifiuti in progressiva dismissione e prevede che non possano essere autorizzati nuovi impianti di trattamento dei rifiuti urbani residui con operazioni di incenerimento, quando le relative istanze siano pervenute successivamente all’approvazione del PRGR. Infine, in materia di procedure autorizzatorie per gli impianti di trattamento dei rifiuti sono intervenute le disposizioni impugnate e sottoposte al vaglio di legittimità di cui alla presente nota di sintesi.

Per la difesa regionale l’impugnato comma 7 dell’articolo 17 riguarderebbe le istanze per gli impianti “esclusivamente” di recupero di materia, senza occuparsi di quelle per gli impianti di recupero energetico che pure sarebbero consentite.

Per i giudici, invece, anche la disposizione di cui al comma 7 dell’articolo 17 presenta un certo grado di ambiguità poiché, in assenza di specifiche previsioni concernenti gli impianti di recupero di altro tipo, può essere considerata quale base giuridica per ritenere improcedibili le istanze per gli impianti che non siano “esclusivamente” di recupero di materia. In altre parole, ben può ritenersi che il legislatore regionale, disciplinando espressamente la procedibilità delle sole istanze per gli impianti di recupero di energia, legittimi il rigetto di quelle relative ad altre forme di recupero di rifiuti previste nella gerarchia indicata all’articolo 179 del codice dell’ambiente, ed in particolare al recupero di energia.

I giudici ritengono, invece, infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento al comma 6 dell’articolo 17 della l.r. 35/2008 poiché l’improcedibilità ivi prevista delle istanze di autorizzazione relative alle nuove attività destinate allo smaltimento, trattamento e /o recupero dei rifiuti urbani e speciali non conformi al PRGR è coerente con la legislazione statale interposta in quanto applicazione dell’articolo 199 del codice dell’ambiente.

SENTENZA N. 231

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-21 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Carmen Possidente per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto).

1.1.– Le disposizioni impugnate prevedono: da un lato, l'improcedibilità delle istanze di autorizzazione relative alle nuove attività destinate allo smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti urbani e speciali non conformi alle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti (da qui: PRGR); dall'altro lato, la procedibilità delle istanze «relative ad impianti esclusivamente di recupero di materia che dimostrino, con specifica analisi, il rispetto del principio di prossimità», nonché quando la produzione degli scarti di processo sia minore dell'otto per cento e almeno il settanta per cento della capacità impiantistica venga dedicata a soddisfare i fabbisogni regionali.

2.– Secondo la difesa statale tali disposizioni, prevedendo procedure autorizzatorie esclusivamente per gli impianti di recupero di materia, non consentirebbero, in particolare, l'autorizzazione di quelle relative agli impianti di recupero energetico e violerebbero così l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.1.– In primo luogo, vi sarebbe il contrasto con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti stabiliti dall'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (da qui: cod. ambiente), che stabilisce, in conformità all'art. 4 della direttiva n. 2008/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008., relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, una precisa gerarchia di criteri per la gestione dei rifiuti, tra cui è contemplato anche il recupero di energia.

2.2.– In secondo luogo, sarebbe leso l'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164, come attuato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016. In tale decreto si dà atto di un deficit di incenerimento per la Regione Basilicata pari a oltre 28.000 tonnellate annue. L'esclusione delle attività di recupero energetico, così, aggraverebbe il deficit complessivo nazionale, in contrasto con i principi di autosufficienza e di prossimità di cui all'art. 4 della citata direttiva n. 2008/98/CE, anch'essi recepiti dal codice dell'ambiente, con conseguente riduzione dei livelli di tutela ambientale.

3.– La questione relativa all'art. 17, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 è fondata.

3.1.– Va premesso che l'art. 17, commi 6 e 7, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 interviene sulla disciplina del recupero dei rifiuti, che, come da costante giurisprudenza costituzionale, è ascrivibile alla «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con tutti i limiti che ne derivano per la legislazione regionale (tra le tante, sentenze n. 142 e n. 129 del 2019, n. 215, n. 151, n. 150 e n. 126 del 2018, n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013).

Per quanto attiene al caso di specie, la disciplina è stata dettata dal codice dell'ambiente (in particolare dalla Parte IV, Titolo I).

Ivi, sono stati in primo luogo recepiti i principi di autosufficienza e di prossimità (artt. 182 e 182-bis), di cui all'art. 16 della direttiva n. 2008/98/CE, nonché la gerarchia delle azioni da perseguire nella gestione dei rifiuti (art. 179), ex art. 4 della stessa direttiva, e cioè: la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo, quale il recupero di energia e, in via residuale, lo smaltimento.

Nondimeno, il codice dell'ambiente attribuisce, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa statale, numerose competenze alle Regioni (art. 195), in particolare riguardo alla pianificazione

della gestione dei rifiuti, nonché all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti e all'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti. Ai sensi dell'art. 199, dunque, le Regioni predispongono e adottano il PRGR, che deve prevedere, tra l'altro, il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione, al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti.

3.2.– Entro tale cornice normativa la Regione Basilicata ha perseguito nella sua legislazione l'obiettivo principale di ridurre il ricorso allo smaltimento in discarica, con la «Strategia Regionale Rifiuti Zero 2020», di cui all'art. 47 della legge della stessa Regione 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015). In particolare, il comma 1, lettera a), di tale articolo ha previsto l'obiettivo di «massimizzare la riduzione della quantità di rifiuti prodotti, il riuso dei beni, il recupero di materiali e di energia ed il riciclaggio, in modo da tendere a zero entro l'anno 2020», nel rispetto della gerarchia degli interventi di cui all'art. 179 cod. ambiente (comma 2). Il comma 4 dello stesso art. 47 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, inoltre, indicava tra gli obiettivi prioritari in materia di rifiuti «la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti», secondo tempi e modalità di dismissione da prevedersi nel PRGR. Tale disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 154 del 2016, poiché, pur non ponendo un divieto immediato di localizzazione degli inceneritori (che rientrano appunto tra gli impianti di recupero di energia), specificava il proposito di eliminare gli stessi dal territorio regionale, secondo modi e tempi da individuare nel PRGR. Il che si poneva in contrasto con la legislazione statale in materia, che all'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, qualifica gli impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», su cui dunque non può incidere in senso del tutto ostativo la legislazione regionale.

Il successivo PRGR, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 30 dicembre 2016, n. 568, presenta una certa ambiguità sul tema, poiché fissa l'obiettivo di un ruolo dell'incenerimento dei rifiuti non solo residuale, ma anche transitorio e, soprattutto, in progressiva dismissione. Con riferimento alle autorizzazioni per gli impianti, inoltre, prevede, seppur con talune eccezioni e fatta salva la possibilità di una nuova valutazione, che non possano essere autorizzati nuovi impianti di trattamento dei rifiuti urbani residui con operazioni di incenerimento, quando le relative istanze siano pervenute successivamente all'approvazione dello stesso PRGR.

Da ultimo è intervenuta l'impugnata legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, che continua a muoversi nel solco di quanto previsto dall'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, e, per quanto concerne le procedure autorizzatorie per gli impianti di trattamento dei rifiuti, pone i ricordati limiti di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 17, richiamando anche le indicazioni del PRGR.

3.3.– È certo vero che nella legge regionale in questione vi sono talune disposizioni che sembrerebbero non escludere in via generale il ricorso al recupero energetico, come asserito dalla parte resistente. È il caso, ad esempio, dell'art. 3, comma 3, lettera c), che indica tra i criteri che devono ispirare le azioni in materia di rifiuti quello di privilegiare il recupero di materia rispetto a quello di energia. Così, inoltre, l'art. 17, comma 8, in forza del quale «le istanze relative ad ogni attività di smaltimento, recupero e trattamento rifiuti sono soggette alla preventiva verifica di conformità al P.R.G.R. da parte dell'Ufficio regionale, competente in materia di pianificazione e gestione dei rifiuti, che esprime valutazione motivata e vincolante in merito alla loro procedibilità, per i rispettivi procedimenti autorizzatori e di verifica della compatibilità ambientale, ai sensi dei precedenti commi».

Tali previsioni, tuttavia, non consentono di accogliere l'interpretazione prospettata dalla difesa regionale, secondo cui l'impugnato art. 17, comma 7, riguarderebbe le istanze per gli impianti «esclusivamente» di recupero di materia, senza occuparsi di quelle per gli impianti di recupero energetico, che pure sarebbero consentite.

L'art. 3, comma 3, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, infatti, ha una mera funzione teleologica e d'indirizzo, che non si traduce sul piano operativo in norme contenute in altri punti della legge regionale oggetto d'impugnazione.

Il successivo art. 17, comma 8, invece, rinviando ai «precedenti commi», ove sono espressamente disciplinate le sole istanze per gli impianti di recupero di materia, non è idoneo a elidere l'ambiguità più volte sottolineata dalla difesa statale e confermata da dichiarazioni dell'assessore competente della Regione Basilicata. Di conseguenza, in assenza di specifiche statuizioni normative sulle istanze concernenti gli impianti di recupero di altro tipo, l'impugnato comma 7 ben potrebbe essere considerato quale base giuridica per ritenere improcedibili le istanze per gli impianti che non siano «esclusivamente» di recupero di materia.

Come più volte sottolineato da questa Corte, «nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative», a maggior ragione quando «l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale» (sentenza n. 107 del 2017; in senso analogo si vedano le sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003). Il che è appunto quanto si riscontra nel caso di specie.

3.4.– Alla luce di tali considerazioni può ritenersi che il legislatore regionale, disciplinando espressamente la procedibilità delle sole istanze per gli impianti di recupero di materia, legittimi il rigetto di quelle relative ad altre forme di recupero dei rifiuti previste nella gerarchia indicata dall'art. 179 cod. ambiente e, in particolare, nella specie, al recupero di energia, violando così anche l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

Si tenga presente, inoltre, che autorizzare solo gli impianti di recupero di materia, la cui attività determini una minima produzione di scarti e che siano dedicati nella loro quasi totalità alla soddisfazione dei fabbisogni regionali, potrebbe produrre un duplice effetto complessivamente negativo sugli obiettivi, sia nazionali, sia regionali. Da un lato, infatti, si aggraverebbe il fabbisogno e il conseguente deficit d'incenerimento, scaricato su altre Regioni o colmato dal ricorso alla discarica; dall'altro lato, ovviamente, si finirebbe con l'escludere, o comunque limitare drasticamente, il trattamento dei rifiuti provenienti dalle altre Regioni.

4.– La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve essere circoscritta al solo art. 17, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, risultando non fondata la questione relativa al comma 6.

L'improcedibilità delle istanze non conformi al PRGR ivi prevista, infatti, è di per sé coerente con la legislazione statale interposta, costituendo applicazione dell'art. 199 cod. ambiente. Eventuali vizi del PRGR, invece, potranno in ogni caso essere fatti valere nelle ordinarie sedi giurisdizionali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 6, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2019.

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 233

Materia: tutela della salute - piani di rientro disavanzo sanitario

Parametri invocati: artt. 5, 81, 97, 117, 119, 120 e 121 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Calabria

Oggetto: artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria)

Esito: infondatezza o inammissibilità delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

La Regione Calabria ha promosso giudizio di legittimità costituzionale in via principale degli artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), deducendo la violazione degli artt. 5, 81, 117, 120 e 121 Cost. Con successivo ricorso la Regione Calabria ha reiterato l'impugnativa dei medesimi articoli, nel testo risultante dalla legge di conversione 25 giugno 2019, n. 60, deducendo altresì la violazione degli artt. 97 e 119, nell'ambito della censura rivolta al riformulato comma 1 dell'art. 14 del decreto-legge.

Il d.l. 35/2019 prevede una serie di misure volte a supportare "l'azione commissariale di risanamento del servizio sanitario regionale e a "tutelare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario".

In particolare, le norme impugnate prevedono:

- il conferimento al Commissario ad acta del potere di verifica straordinaria dei direttori generali e dei commissari delle aziende sanitarie e ospedaliere, con facoltà, in caso di valutazione negativa, di dichiararne la decadenza dall'incarico;
- nel caso di valutazione negativa del direttore generale, la nomina da parte del Commissario ad acta di commissari straordinari, d'intesa con la Regione; in mancanza di intesa provvede alla nomina il Ministro della Salute, su proposta del Commissario ad acta, previa delibera del Consiglio dei ministri;
- l'attribuzione ai commissari straordinari e ai direttori generali di un analogo potere di verifica periodica dell'attività svolta dai direttori amministrativi e sanitari;
- la facoltà del commissario straordinario, in caso di verifica negativa sui conti dell'ente cui è preposto, di proporre al Commissario ad acta di disporre la gestione straordinaria, con bilancio separato, con la conseguente nomina di un commissario straordinario di liquidazione;
- l'attribuzione alla Consip spa oppure alle centrali di committenza di altre Regioni di ogni attività per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture in materia sanitaria superiori alle soglie di rilevanza comunitaria;
- la stipula di un protocollo d'intesa con l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) per gli appalti sotto soglia;
- la predisposizione da parte del Commissario ad acta di un piano triennale straordinario di edilizia sanitaria e di adeguamento tecnologico della rete di emergenza, della rete ospedaliera e della rete territoriale;
- per quanto concerne i progetti di edilizia sanitaria, la facoltà per gli enti del servizio sanitario regionale di avvalersi di Invitalia spa quale centrale di committenza;

- il supporto tecnico e operativo da parte dell’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS);
- la facoltà per i commissari di avvalersi del corpo della Guardia di finanza, di personale, uffici e mezzi della Regione;
- la cessazione dalle funzioni dei direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere eventualmente nominati dalla Regione Calabria nei trenta giorni anteriori all’entrata in vigore del decreto, con la connessa revoca delle procedure selettive dei direttori generali in corso.

Riconosciuta (col secondo ricorso) la riferibilità dell’intero articolato del d.l. 35/2019 ad un piano di rientro ancora vigente ed efficace, la ricorrente lamenta l’unilateralità delle modifiche apportate dalle disposizioni impugnate, non transitate attraverso un accordo in sede di Conferenza Stato-Regione; la loro incidenza su materia di competenza residuale (ordinamento e organizzazione amministrativa regionale); l’indebita ingerenza, con previsioni puntuali di dettaglio, in materie di competenza concorrente (tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica); le criticità in tema di copertura finanziaria; il contenuto per più aspetti derogatorio della normativa di principio sulla dirigenza sanitaria e lesivo del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Ne deriverebbe per la ricorrente la violazione dei parametri costituzionali innanzi citati, oltretutto dell’art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (in tema di poteri sostitutivi); dell’art. 2, commi 78, 88 e 88 bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (in tema di piani di rientro); degli artt. 1, 2, 3, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, in materia di dirigenza sanitaria; 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; dell’art. 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 recante il riordino della disciplina in materia sanitaria, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

In via preliminare, la Corte giudica inammissibili per difetto di motivazione le censure di violazione dell’art. 81 Cost., fondate su una supposta carenza di copertura finanziaria di taluni interventi disposti dal d.l. 35/2019; e del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Nel merito, secondo la Consulta le questioni proposte non sono fondate.

L’impugnato d.l. 35/2019 è volto a porre rimedio alla situazione di estrema criticità determinata dalle perduranti condizioni di mancato riequilibrio economico finanziario dal disavanzo del settore sanitario.

Condizioni che hanno comportato, in Calabria, il mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali di assistenza nonché rilevanti criticità connesse alla gestione amministrativa, più volte riscontrate, da ultimo, dai Tavoli di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA.

Si tratta dunque di un intervento normativo straordinario, che si propone di traghettare la sanità calabrese verso situazioni di normalità amministrativa, dotando il Commissario ad acta per l’attuazione degli obiettivi del piano di rientro della Regione Calabria di poteri straordinari, che consentano in tempi certi e definiti la rimozione dei principali fattori di criticità.

L’intervento nel suo complesso è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato non soltanto perché attinente all’esercizio del potere sostitutivo statale ex art. 120 Cost., che può estrinsecarsi anche attraverso l’adozione di atti normativi, ma soprattutto perché rientrante nella sua competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Inoltre, orientare la spesa sanitaria verso una maggiore efficienza, l’intervento stesso rientra nell’ambito dei principi fondamentali della materia concorrente coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, terzo comma, Cost.

Le concorrenti competenze regionali (anche in materia di tutela della salute e governo del territorio), con le quali l’impugnata normativa statale interferisce, non risultano violate ma solo temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”, in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse.

L'introduzione di una disciplina temporanea, destinata unicamente alla Regione Calabria, non costituisce un intervento discriminatorio, ma mira a realizzare un necessario riallineamento della gestione della sanità locale rispetto agli standard finanziari e funzionali operanti per la generalità degli enti regionali.

Quanto alle ulteriori censure specificamente rivolte dalla ricorrente a singole misure introdotte dalla normativa impugnata, la Corte rileva che la regolamentazione del potere del Commissario governativo di effettuare una verifica dell'operato dei direttori generali delle aziende del Servizio sanitario regionale è funzionale alle esigenze sottese all'emanazione del decreto-legge; che la pretesa della Regione di fungere da supporto all'attività commissariale si pone in contrasto con l'esercizio pieno della potestà sostitutiva statale; che la disponibilità concessa alla struttura commissariale, del personale, degli uffici e dei mezzi regionali, costituisce misura ordinariamente prevista per ogni commissariamento; che la facoltà accordata ai Commissari governativi di avvalersi della Guardia di finanza, nell'esercizio delle loro attribuzioni, è funzionale al raggiungimento degli obiettivi del Piano di rientro; che il ricorso obbligatorio alla Consip spa o alle centrali di committenza di altre Regioni per ogni acquisto o negoziazione sopra soglia comunitaria, va inteso come riferito ai soli nuovi contratti e non è quindi, di ostacolo al prosieguo delle gare in atto; che la previsione di un protocollo d'intesa con l'ANAC per i contratti sotto soglia si applica solo ai contratti da stipulare.

La regolamentazione degli interventi in materia di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, con la relativa previsione della facoltà di avvalersi di Invitalia spa, quale centrale di committenza, ricade a sua volta nell'ambito della tutela della salute e del governo del territorio, materie che riguardano la potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, e non la competenza legislativa residuale, che a torto la ricorrente lamenta violata.

Allo stesso modo, la disposizione sub art. 14, comma 1, stabilisce esclusivamente un vincolo all'utilizzo delle risorse, che restano comunque destinate alla Regione Calabria, nell'ambito del cosiddetto "payback farmaceutico" finalizzato alla copertura della massa passiva delle aziende in dissesto, con procedura di riparto, peraltro, condizionata da intesa con la Regione; ciò escludendo il contrasto con l'art. 119 Cost.

Infine, la cessazione delle funzioni dei direttori generali degli enti sanitari eventualmente nominati dalla Regione nei trenta giorni anteriori all'entrata in vigore del d.l. 35/2019, con la connessa revoca delle procedure selettive in corso, è superata dalle considerazioni di cui sopra, e trova comunque giustificazione nelle pregresse gravi inadempienze regionali.

SENTENZA N. 233

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, promossi dalla Regione Calabria, con ricorsi notificati il 22 maggio e il 30 luglio 2019, depositati in cancelleria rispettivamente il 21 maggio e il 6 agosto 2019, iscritti ai numeri 59 e 83 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 25 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria) – nei suoi artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15, impugnati dalla Regione Calabria con il primo dei ricorsi in epigrafe – al dichiarato fine di supportare «l'azione commissariale di risanamento del servizio sanitario regionale», consentendo così il raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale, e di «tutelare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario» (preambolo nonché art. 1), ha, tra l'altro, rispettivamente:

conferito nuovi poteri (non previsti dal piano di rientro dal deficit) al Commissario ad acta per la Regione Calabria, quali un potere di verifica straordinaria dei direttori generali e dei commissari delle aziende sanitarie e ospedaliere, con facoltà, in caso di valutazione negativa, di dichiararne la decadenza dall'incarico (art. 2);

assegnato al Commissario ad acta, nel caso di valutazione negativa del direttore generale, la nomina di commissari straordinari, previa intesa con la Regione, ovvero, in mancanza di intesa, al Ministro della Salute, su proposta del Commissario ad acta, previa delibera del Consiglio dei ministri, a cui è invitato a partecipare il Presidente della Giunta regionale (art. 3);

attribuito ai commissari straordinari e ai direttori generali un analogo potere di verifica periodica dell'attività svolta dai direttori amministrativi e sanitari (art. 4);

previsto che il commissario straordinario, in caso di verifica negativa sui conti degli enti del Servizio sanitario regionale cui è preposto, possa proporre al Commissario ad acta di disporre la gestione straordinaria, con bilancio separato, con la conseguente nomina di un commissario straordinario di liquidazione (art. 5);

demandato alla Consip spa ovvero, previa convenzione, alle centrali di committenza di altre Regioni ogni attività per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture in materia sanitaria superiori alle soglie di rilevanza comunitaria, nonché disposto che sia stipulato un protocollo d'intesa con l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) per gli appalti sotto soglia, prevedendo altresì che il Commissario ad acta predisponga un piano triennale straordinario di edilizia sanitaria e di adeguamento tecnologico della rete di emergenza, della rete ospedaliera e della rete territoriale della Regione e che, per i progetti di edilizia sanitaria da finanziare, gli enti del servizio sanitario regionale possano avvalersi, previa convenzione, di Invitalia spa quale centrale di committenza (art. 6);

disposto che, per le finalità indicate dal decreto, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) fornisca supporto tecnico e operativo al Commissario ad acta e ai commissari straordinari, potendo all'uopo avvalersi di personale comandato (art. 8);

accordato al Commissario ad acta, ai commissari straordinari e ai commissari straordinari di liquidazione la possibilità di avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, del corpo della Guardia di finanza, al fine precipuo dello svolgimento delle attività dirette al contrasto delle violazioni in danno degli interessi economici e finanziari connessi all'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario regionale (art. 9);

consentito al Commissario ad acta e ai commissari straordinari di avvalersi di personale, uffici e mezzi della Regione (art. 14);

disposto la cessazione dalle funzioni dei direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere eventualmente nominati dalla Regione Calabria nei trenta giorni anteriori all'entrata in vigore del decreto, con la connessa revoca delle procedure selettive dei direttori generali in corso (art. 15).

1.1.– Tutte le riferite disposizioni si baserebbero, secondo la ricorrente, su un «presupposto fattuale [...] fallace»: quello cioè di ritenere ancora “vigente” il piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale per la Regione Calabria, mentre detto piano non avrebbe, viceversa, potuto proseguire oltre il 2018, come già dedotto con il precedente ricorso per conflitto di attribuzione (r. c. n. 1 del 2019), proposto da essa Regione avverso la delibera governativa (del 7 dicembre 2018),

con cui erano stati nominati un nuovo Commissario ad acta e un subcommissario per l'attuazione del piano stesso.

1.2.– In via subordinata – nell'ipotesi che l'intero articolato del d.l. n. 35 del 2019 sia interpretato in termini di riferibilità, invece, ad un piano di rientro ancora vigente ed efficace – la ricorrente lamenta allora l'unilateralità delle modifiche apportate dalle disposizioni impugnate, non transitate attraverso un accordo in sede di Conferenza Stato-Regione; la loro incidenza su materia di competenza residuale (ordinamento e organizzazione amministrativa regionale); l'indebita ingerenza, con previsioni puntuali di dettaglio, in materie di competenza concorrente (tutela della salute; coordinamento della finanza pubblica); le criticità in tema di copertura finanziaria; il contenuto per più aspetti derogatorio della normativa di principio sulla dirigenza sanitaria e violativo del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Censure, queste, che conducono a ritenere, nel loro complesso, violati gli artt. 5, 81, 117, 120 e 121 della Costituzione, oltre agli artt. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); 2, commi 78, 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»; 1, 2, 3, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria); 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche); 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

2.– Il d.l. n. 35 del 2019 è stato poi convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60.

Con successivo ricorso (r. r. n. 83 del 2019), la Regione Calabria ha reiterato l'impugnativa dei medesimi già denunciati articoli del suddetto decreto-legge, nel testo risultante dalla predetta legge di conversione.

Aderendo a quanto statuito dalla sentenza n. 200 del 2019 – che ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione precedentemente da essa proposto contro la delibera di nomina di un nuovo Commissario ad acta – la ricorrente non più ora contesta la “vigenza” del piano di rientro su cui è intervenuto, in senso modificativo, il legislatore del 2019. E di tali modifiche appunto ribadisce il contrasto con i medesimi parametri inizialmente evocati, cui aggiunge gli artt. 97 e 119, genericamente affiancati all'art. 81 Cost., nell'ambito della censura rivolta al riformulato comma 1 dell'art. 14 del decreto-legge.

3.– Come esattamente rilevato dalla stessa Regione Calabria, le modifiche apportate in sede di conversione alle impugnate disposizioni del d.l. n. 35 del 2019 sono «marginali od ultronee», comunque indifferenti rispetto al tenore delle censure.

Infatti, l'espressione aggiunta al comma 1 dell'art. 1 si limita a ribadire lo scopo, già esplicitato nelle premesse del decreto, di tutelare i livelli essenziali di assistenza; nel testo originario dell'art. 2 viene semplicemente inserito il riferimento alla legge di conversione dell'ivi già richiamato «decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159»; all'art. 3 vengono apportate alcune modifiche non influenti sui motivi di ricorso e che la Regione dichiara, comunque, di non volere impugnare, al pari del comma 1-bis introdotto nell'art. 4 e del periodo finale aggiunto al comma 3 dell'art. 5; i periodi inseriti in chiusura dei commi 2 e 4 dell'art. 6 non incidono sui motivi di impugnazione di detta

norma; l'art. 8 è interessato solo da una ultronea precisazione sul nome dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali; all'art. 9 non è apportata alcuna modifica; il solo art. 14, comma 1, presenta un parziale profilo di novità – censurato, come detto, dalla ricorrente anche in riferimento agli artt. 97 e 119, oltre che all'art. 81 Cost. – nella parte in cui dispone che una quota delle somme spettanti alla Regione Calabria in sede di riparto del cosiddetto “Fondo payback 2013-2017” (quota già iscritta in bilancio seppur non ancora erogata), di cui all'art. 9-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, è vincolata per la copertura finanziaria del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

L'art. 15 non ha ricevuto modifica alcuna.

Le censure di incostituzionalità formulate avverso il testo originario del d.l. n. 35 del 2019, previa riunione dei due ricorsi, si trasferiscono e restano, pertanto, assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni del testo convertito, con conseguente limitazione a queste ultime dell'oggetto del giudizio (sentenze n. 244 del 2016, n. 298 del 2009, n. 443 del 2007 e n. 417 del 2005).

4.– L'esame del merito delle proposte questioni segue quello delle eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura dello Stato.

4.1.– L'eccezione, che si rivolge alle «deduzioni preliminari [...] inerenti all'ipotetico venir meno della gestione commissariale per effetto della supposta cessazione di operatività del Piano di rientro» – attinente al merito piuttosto che alla ammissibilità delle questioni sollevate – è comunque superata, per avere la Regione in prosieguo aderito alla tesi della perdurante vigenza di quel piano e per avere, unicamente in relazione a tale premessa, sostanzialmente riformulato, contro la riferita legge di conversione, le iniziali proprie censure.

4.2.– È pur poi esatto che la Regione Calabria evochi – come ancora eccepito dall'Avvocatura dello Stato rispetto a entrambi i ricorsi – in modo cumulativo una pluralità di norme costituzionali e di rango ordinario «senza motivare esplicitamente le ragioni di asserito contrasto tra le disposizioni impugnate e ciascuno dei singoli parametri».

Ma la sovrabbondante aggregazione di parametri, in riferimento ai quali la ricorrente denuncia le riferite disposizioni del d.l. n. 35 del 2019, e quelle corrispondenti della legge di conversione, non comporta l'inammissibilità delle correlative questioni, essendone (sia pur non sempre agevolmente) identificabile il nucleo essenziale, che rimanda – reiteratamente – alla lamentata unilateralità delle modifiche apportate dal legislatore statale al piano di rientro (senza un previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regione), alla violazione del principio di leale collaborazione e alla conseguente prospettata lesione di competenze regionali, anche per effetto del carattere puntuale e di dettaglio degli interventi adottati nei confronti soltanto di essa Regione Calabria.

4.3.– È fondata, invece, l'eccezione di inammissibilità delle censure di violazione dell'art. 81 Cost., per carenza di copertura finanziaria di taluni interventi disposti dal d.l. n. 35 del 2019, e del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), poiché dalla ricorrente è solo asserita, ma non anche adeguatamente motivata, la ridondanza della dedotta violazione di tali parametri sulle competenze regionali (da ultimo, sentenze n. 195 e n. 194 del 2019; n. 198 e n. 137 del 2018).

5.– Nel merito, le questioni proposte non sono fondate.

5.1.– L'impugnato d.l. n. 35 del 2019 è volto – come evidenziato nelle sue premesse – a porre rimedio alla situazione di estrema criticità determinata dalle perduranti condizioni di mancato riequilibrio economico finanziario dal disavanzo del settore sanitario.

Condizioni che hanno comportato, in Calabria, «il mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali di assistenza nonché rilevanti criticità connesse alla gestione amministrativa, più volte riscontrate, da ultimo, dai Tavoli di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA nella seduta congiunta del 4 aprile 2019». Dal che, appunto, «la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure in materia di carenza di personale sanitario, di formazione sanitaria, di carenza di medicinali e altre misure, tutte volte a garantire e a promuovere la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e ad assicurare una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale nonché una migliore erogazione delle prestazioni, rispondendo in maniera sempre più adeguata alle esigenze dell'utenza».

È, dunque, quello poi confluito nella legge di conversione n. 60 del 2019, un intervento normativo non ordinario ma appunto straordinario, che si propone – come sottolineato dall'Avvocatura dello Stato – di «affrontare con determinazione e rapidità il tentativo di traghettare la sanità calabrese verso situazioni di “normalità” amministrativa [...], dotando il Commissario ad acta per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro della Regione Calabria di poteri straordinari», che consentano in tempi certi e definiti la rimozione dei principali fattori di criticità. Tra i quali – enumera ancora l'Avvocatura – la sistematica violazione degli obblighi derivanti dai principi della funzione pubblica, la gestione del personale fuori controllo, le divergenze emerse tra i vertici politici regionali e la struttura commissariale, gli impatti negativi del saldo della mobilità, i ritardi nei tempi di pagamento dei fornitori, il risultato della griglia dei LEA, peggiore di quello di ogni altra Regione.

5.2.– L'intervento nel suo complesso è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato non soltanto perché attinente all'esercizio del potere sostitutivo statale ex art. 120 Cost., che può estrinsecarsi anche attraverso l'adozione di atti normativi, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, ma soprattutto perché rientrante nella sua competenza esclusiva in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (lo scopo di perseguire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di tutela della salute nella Regione Calabria, già enunciato nel preambolo del decreto-legge, è ancor più esplicitamente messo in evidenza nell'art. 1 del decreto-legge come convertito). E, nella misura in cui risponde alla funzione di orientare la spesa sanitaria verso una maggiore efficienza, l'intervento stesso rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Le concorrenti competenze regionali (anche in materia di tutela della salute e governo del territorio), con le quali l'impugnata normativa statale interferisce, non risultano violate ma solo temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”, in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse.

Viene, al riguardo, in rilievo il principio già affermato da questa Corte, per cui «quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario ad acta, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure adottate per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato» (sentenza n. 219 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2011).

Dal che, più specificamente in tema, il corollario per cui «la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenze n. 125 del 2015 e n. 217 del 2010).

5.3.– L'introduzione di una disciplina temporanea, avente come unico destinatario la Regione Calabria, non costituisce, dunque, un intervento discriminatorio, ma ha la finalità di realizzare un necessario riallineamento della gestione della sanità locale rispetto agli standard finanziari e funzionali operanti per la generalità degli enti regionali.

5.4.– Le procedure collaborative tra Stato e Regione, che la ricorrente lamenta violate, non rilevano nel sindacato di legittimità degli atti legislativi (ex plurimis, sentenze n. 278 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007), salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010). L'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di “casi straordinari di necessità e d'urgenza”» (sentenze n. 251 del 2016, n. 298 del 2009 e n. 79 del 2011).

5.5.– La denunciata violazione del principio di leale collaborazione è sostanzialmente reiterativa dell'analoga doglianza formulata con il ricordato precedente ricorso per conflitto avverso la delibera di nomina del nuovo Commissario ad acta ed è già stata rigettata con sentenza n. 200 del 2019.

5.6.– Quanto alle ulteriori censure specificamente rivolte dalla ricorrente a talune singole misure introdotte dalla normativa impugnata, è sufficiente, in contrario, rilevare che:

la regolamentazione del potere del Commissario governativo di effettuare una verifica dell'operato dei direttori generali delle aziende del Servizio sanitario regionale, ai sensi dell'art. 2 della predetta normativa, costituisce sì una disciplina speciale, ma essa è funzionale alle esigenze sottese all'emanazione del decreto-legge, adottato nel rispetto dell'art. 120 Cost.;

la pretesa della Regione di fungere da supporto all'attività commissariale si pone in contrasto con l'esercizio pieno della potestà sostitutiva statale; ma resta, comunque, consentita la partecipazione paritaria della Regione al Tavolo di verifica del Piano di rientro e al Comitato sui livelli essenziali di assistenza sanitaria;

la disponibilità concessa alla struttura commissariale, del personale, degli uffici e dei mezzi regionali, costituisce misura ordinariamente prevista per ogni commissariamento;

la facoltà accordata ai Commissari governativi di avvalersi della Guardia di finanza, nell'esercizio delle loro attribuzioni, è funzionale al raggiungimento degli obiettivi del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e, comunque, non viola alcuna competenza della Regione;

il ricorso obbligatorio alla Consip spa o alle centrali di committenza di altre Regioni per ogni acquisto o negoziazione sopra soglia comunitaria, in quanto *lex specialis*, va correttamente inteso come riferito ai soli nuovi contratti e non è quindi, di ostacolo – come si paventa – al prosieguo delle gare in atto. Allo stesso modo, per i contratti sotto soglia, la previsione di un protocollo d'intesa con l'ANAC si riferisce ai contratti da stipulare;

la regolamentazione degli interventi in materia di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, con la relativa previsione della facoltà di avvalersi, previa convenzione, di Invitalia spa, quale centrale di committenza, ricade nell'ambito della tutela della salute e del governo del territorio, materie che riguardano la potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e non la competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., che a torto la ricorrente lamenta violata;

la disposizione sub art. 14, comma 1, stabilisce esclusivamente un vincolo all'utilizzo delle risorse, che restano, comunque, destinate alla Regione Calabria, nell'ambito del "payback farmaceutico" finalizzato alla copertura della massa passiva delle aziende in dissesto, con procedura di riparto, peraltro, condizionata da intesa con la Regione. E ciò ne esclude il prospettato contrasto con l'art. 119 Cost.;

la cessazione delle funzioni dei direttori generali degli enti sanitari eventualmente nominati dalla Regione nei trenta giorni anteriori all'entrata in vigore del d.l. n. 35 del 2019, con la connessa revoca delle procedure selettive in corso – prevista sub art. 15 – è censurata, infine, dalla ricorrente solo per il suo carattere di «norma non di principio ma di dettaglio» e tale censura è superata dalle considerazioni che precedono, oltre a trovare giustificazione nelle pregresse gravi inadempienze regionali.

6.– L'effettiva rispondenza delle misure adottate dal legislatore del 2019 allo scopo perseguito di «risanamento del servizio sanitario» e soprattutto di tutela del «rispetto dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario» nella Regione Calabria nonché l'assenza di eventuali loro effetti controproducenti (quali paventati in udienza dal difensore della resistente) dovranno essere attentamente monitorate da parte dello Stato, e valutate in concreto, in sede applicativa delle misure stesse.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, promossa dalla Regione Calabria in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 5, 117, 119, 120 e 121 Cost., con i medesimi ricorsi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2019.

Sentenza: 8 ottobre 2019, n. 236

Materia: caccia, tassidermia, tutela della fauna

Parametri invocati: 117, secondo comma, lett. l) ed s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 4, 9 e 10, della legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione))

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, della legge Regione Liguria 17/2018;
- infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9 e 10 della legge Regione Liguria 17/2018.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Occorre premettere che la legge 157/1992, la vigente legge statale sulla caccia, assoggetta i tassidermisti alle medesime sanzioni, anche penali, riservate agli autori degli abbattimenti illeciti, qualora trattino spoglie di animali appartenenti a specie particolarmente protette, non cacciabili o cacciabili, se uccisi al di fuori della stagione venatoria.

La legge regionale impugnata prevede innanzi tutto, all'articolo 4, che gli imbalsamatori debbano richiedere il nulla osta alla preparazione degli esemplari che vengano loro consegnati proprio nelle tre fattispecie di cui sopra.

Secondo il Governo ricorrente l'introduzione di questo tipo di autorizzazione avrebbe come effetto di depenalizzare la preparazione di trofei di caccia illeciti.

In realtà, fa notare la Corte come sia previsto che il tassidermista debba munirsi di certificato medico veterinario che asseveri che le circostanze in cui è morto l'animale siano diverse dal contesto di caccia illecita (ad esempio nel caso di soggetto rinvenuto esanime a seguito di investimento accidentale da parte di un autoveicolo). È inoltre previsto, per le specie particolarmente protette o di rilevante interesse scientifico, che la Regione si avvalga del parere del Civico Museo di Storia Naturale di Genova.

Il fatto che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri tralasci di considerare le norme sul procedimento di rilascio delle autorizzazioni, con particolare riferimento alla considerazione di elementi per così dire scriminanti, come il certificato veterinario, rende la ricostruzione del motivo di impugnazione incompleta e dunque la questione di legittimità costituzionale inammissibile.

Il Governo ha impugnato anche l'articolo 9 della legge in oggetto. Con tale disposizione, si consente sostanzialmente una sanatoria in via amministrativa del possesso di preparazioni tassidermiche realizzate prima del 25 gennaio 1984 e non denunciate in precedenza.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, si sarebbe, di nuovo, di fronte ad un condono penale, introdotto per via surrettizia.

In questo caso il motivo di impugnazione non risulta carente dal punto di vista dell'autosufficienza, tuttavia viene respinto nel merito.

La Corte interpreta la norma come non impeditiva di un successivo controllo sulla regolarità della detenzione dal punto di vista penale e si spinge fino ad esemplificare, riprendendo un argomento difensivo della Regione, un caso di possibile interesse da parte del cittadino, ovvero quello in cui egli sia pervenuto in possesso di preparazioni tassidermiche per via ereditaria.

La questione viene dunque definita nel senso dell'infondatezza.

La terza e ultima questione riguarda l'articolo 10 della legge regionale impugnata.

Nel sostituire gli importi delle sanzioni, ancora espressi in lire nella vecchia legge regionale del 1984, la nuova disposizione non menziona più in modo espresso la sanzione accessoria della revoca della licenza di tassidermista.

Il Governo lamenta violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione per lesione dei livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Tuttavia, secondo la Corte, anche questo motivo di ricorso è infondato, poiché nella legge madre, che la normativa odierna va ad integrare, permane un rinvio alla norma della legge statale 157/1992, che prevede proprio la sanzione della revoca dell'autorizzazione del tassidermista.

SENTENZA N. 236

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 9 e 10 della legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-21 novembre 2018, depositato in cancelleria il 20 novembre 2018, iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriele Pafundi per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento, nel complesso, agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 9 e 10 della legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)».

2.– Il ricorrente censura innanzitutto l'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che ha aggiunto all'art. 4 della legge della Regione Liguria 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione), tra l'altro, il comma 2-bis, ai sensi del quale «[i] tassidermisti o imbalsamatori devono chiedere alla Regione il nullaosta alla preparazione di esemplari appartenenti a specie: - particolarmente protette ai sensi dell'articolo 2 della L. 157/1992 e successive modificazioni e integrazioni; - non cacciabili; - cacciabili, per i quali la richiesta di preparazione sia stata avanzata al di fuori dei periodi in cui ne è consentita la caccia».

L'Avvocatura ritiene che tale previsione si ponga in contrasto con l'art. 30, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), ai sensi del quale «[p]er la violazione delle disposizioni della presente legge in materia di imbalsamazione e tassidermia si applicano le medesime sanzioni che sono comminate per l'abbattimento degli animali le cui spoglie sono oggetto del trattamento descritto», ovvero sia quelle previste dal medesimo art. 30, comma 1, lettera a), b), c), g) e l), che dispone sanzioni penali per l'abbattimento, la cattura, o la detenzione delle diverse tipologie di esemplari di specie particolarmente protette e/o non cacciabili, nonché per il commercio o la detenzione per il commercio degli stessi. La norma regionale impugnata, infatti, determina, ad avviso della difesa statale, una depenalizzazione delle fattispecie criminose appena menzionate, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento penale.

2.1.– La questione, così come prospettata, è inammissibile.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il ricorso in via principale, per superare lo scrutinio di ammissibilità, deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (sentenze n. 315 del 2009, n. 322 del 2008, n. 38 del 2007 e n. 233 del 2006). Tale esigenza di motivazione si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (n. 218 del 2015; n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005; nello stesso senso, sentenze n. 261 e n. 81 del 2017).

Il ricorso statale, invece, a fronte della dichiarata impugnazione dell'intero art. 4 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, circoscrive tutte le sue argomentazioni alla sola parte che introduce il comma 2-bis nel previgente art. 4 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, trascurando del tutto che detto comma si colloca nel contesto normativo di un articolo ampiamente strutturato in una pluralità di precetti (i commi da 1 a 2-quinquies) che – come evidenziato dalla Regione – disciplinano l'attività di imbalsamazione e tassidermia, limitando poi il procedimento di nullaosta a determinate fattispecie e a specifiche condizioni.

Da una lettura complessiva di tale articolata disciplina viene infatti immediatamente in rilievo che la fattispecie di cui al comma 2-bis si completa necessariamente con il disposto del comma 2-ter e seguenti – del tutto ignorati dall'Avvocatura dello Stato nella sua ricostruzione a fondamento del motivo di ricorso – dai quali si desume che la richiesta di nullaosta è limitata a casi (decesso per cause naturali o accidentali e legittimo abbattimento di esemplare sottoposto a trattamento di lunga conservazione) diversi dall'abbattimento illecito.

Secondo l'art. 4, comma 2-ter, infatti: «[l]e richieste di nullaosta devono essere presentate alla competente struttura regionale accompagnate da idonea documentazione rilasciata da medico veterinario, attestante che il decesso è avvenuto per cause naturali o accidentali o, nel caso di specie cacciabili di cui si richiede il trattamento in periodo diverso da quello di caccia alla specie, che l'esemplare è stato abbattuto legittimamente e sottoposto a trattamento di lunga conservazione».

Peraltro, il comma 2-quinquies, stabilisce che «[p]er le specie particolarmente protette o di rilevante interesse scientifico, il nullaosta è rilasciato sentito il Civico Museo di Storia naturale di Genova».

2.2.– Va altresì rilevato che la sopra riportata disciplina dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984 non sottrae, in ogni caso, il tassidermista e l'imbalsamatore all'obbligo di denuncia all'autorità amministrativa competente prescritto dall'art. 6, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992, che attribuisce a tali soggetti una funzione di controllo pubblico; si tratta, infatti, di un obbligo anche autonomamente previsto dall'art. 6 della medesima legge reg. Liguria n. 7 del 1984, che dispone: «[i]l tassidermista od imbalsamatore, nel caso gli pervengano esemplari appartenenti a specie delle quali è vietata la caccia o per i quali ritenga che la detenzione costituisca violazione di norme venatorie o di altra natura, deve darne immediata notizia alla Regione, indicando le generalità del cliente o le diverse circostanze nelle quali sia venuto in possesso dell'animale».

2.3.– Né appare idonea a sanare la sopra evidenziata carenza del ricorso statale la deduzione dell'Avvocatura dello Stato secondo cui il termine «esemplari», menzionato al comma 1, lettera ee), dell'art. 21 della legge n. 157/1992, rubricato “divieti”, dovrebbe intendersi riferito anche alle spoglie, poiché «altrimenti, se così non fosse, il legislatore avrebbe inserito l'aggettivo “vivo” (o “vivente”) proprio come ha fatto per le restanti lettere, come ad es. lettera p), q), r), t), bb), cc)»: tale argomento non tiene conto che lo stesso divieto di detenzione, acquisto e vendita di esemplari di fauna selvatica, prescritto alla citata lettera ee), opera «ad eccezione [...] della fauna selvatica lecitamente abbattuta, la cui detenzione viene regolamentata dalle regioni anche con norme sulla tassidermia».

2.4.– In conclusione, il ricorso statale, omettendo di esaminare nel complesso il novellato art. 4 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, non fornisce sufficienti elementi che consentano di comprendere le ragioni in base alle quali la nuova disciplina determinerebbe l'asserito effetto di una depenalizzazione in contrasto con le disposizioni penali della legge n. 157 del 1992.

L'incompleta ricostruzione della fattispecie normativa si risolve, dunque, in un vizio di motivazione (sentenza n. 153 del 2015) della censura formulata, con la conseguenza che la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., avente ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, è inammissibile.

3.– Il ricorrente censura anche l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che stabilisce: «[c]oloro che detengono a qualsiasi titolo preparati tassidermici (animali “imbalsamati” o “impagliati”) realizzati antecedentemente al 25 gennaio 1984 e non dichiarati alle amministrazioni provinciali sono tenuti a fornirne l'elenco dettagliato alla Regione, con lettera raccomandata o con posta elettronica certificata (PEC)».

Tale disposizione sostituisce l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, ai sensi del quale: «[c]oloro che detengono a qualsiasi titolo animali imbalsamati debbono fornire l'elenco dettagliato alla Provincia, con lettera raccomandata, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge».

La norma impugnata, secondo l'Avvocatura dello Stato, abrogando il termine di centottanta giorni in precedenza previsto e riferendosi ai preparati tassidermici realizzati antecedentemente al 25 gennaio 1984, «prevede di fatto un meccanismo condonatorio a favore di chiunque detenga animali “imbalsamati” o “impagliati” tassidermizzati (senza distinzione tra specie protette o cacciabili e realizzati prima del 25 gennaio 1984), attivabile nei rapporti con la Regione attraverso modalità comunicative standardizzate (raccomandata o PEC) e tale da consentire di legittimare

impropriamente sine die il possesso di esemplari, anche di specie protette, di cui non si potrebbe nemmeno documentare la datazione, in assenza della previsione di specifici accertamenti/perizie».

In questi termini, secondo l'Avvocatura, la suddetta norma si porrebbe in contrasto con i divieti e le correlate sanzioni penali previsti, nei confronti di chiunque detiene specie protette a vario titolo e/o le prepara con trattamento tassidermico, dagli artt. 21, comma 1, lettera ee), e 30, commi 1, lettere b), c), g), h) ed l), e 2, della legge n. 157 del 1992. Tali disposizioni, «dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale», costituirebbero un limite invalicabile per l'attività legislativa della Regione, ulteriormente ribadito dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, relativo alle specie cacciabili e ai periodi di attività venatoria, diretto a garantire standard minimi e uniformi della tutela della fauna sull'intero territorio nazionale.

Secondo la difesa statale, quindi, la norma impugnata, «oltre a violare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, tende a ridurre in peius, il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla [citata] legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in tal modo ponendosi in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), Cost.

3.1.– Le questioni non sono fondate.

Premesso che l'art. 6, comma 1, della legge n. 157 del 1992 dispone che le Regioni «disciplinano l'attività di tassidermia ed imbalsamazione e la detenzione o il possesso di preparazioni tassidermiche e trofei» – attribuendo quindi alle stesse Regioni, fin da allora, la facoltà di dettare specifiche disposizioni in una materia che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, è venuta poi a collocarsi, pur con i medesimi limiti trasversali inerenti l'attività venatoria (sentenza n. 7 del 2019) cui è strettamente collegata, all'interno della competenza residuale regionale –, si deve constatare che l'originaria formulazione del citato art. 9 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984 prevedeva il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa affinché coloro che detenevano a qualsiasi titolo animali imbalsamati fornissero l'elenco dettagliato alla Provincia (ente competente pro tempore) con lettera raccomandata. Alla mancata presentazione dell'elenco nei predetti termini seguiva, a norma del successivo art. 10 della medesima legge, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 10, lettera g).

La comunicazione degli elenchi da parte di coloro che detenevano esemplari trattati prima dell'entrata in vigore della legge regionale aveva quindi scopo ricognitivo: infatti, successivamente alla data di entrata in vigore della citata legge reg. Liguria n. 7 del 1984, gli esemplari lecitamente preparati dovevano recare una specifica etichetta, pena, anche in questo caso, l'applicazione di una sanzione amministrativa (art. 10, lettera e).

Il citato art. 9, così come riformulato dalla legge reg. Liguria n. 17 del 2018, si è inserito successivamente in questa disciplina, con la finalità di consentire una regolarizzazione amministrativa tardiva degli esemplari a loro tempo non denunciati tempestivamente alla Provincia, limitando l'ambito di applicazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 10, lettera g), della menzionata legge reg. Liguria n. 7 del 1984.

Va tuttavia chiarito che la segnalazione da parte del detentore che non abbia a suo tempo regolarizzato la sua posizione ben potrà comunque comportare l'attivazione dei relativi controlli da parte dell'autorità competente, che potranno, a loro volta, sfociare in una segnalazione all'autorità giudiziaria per l'eventuale valutazione della rilevanza penale delle condotte.

Infatti, mette conto precisare che, in attuazione della legge n. 157 del 1992, la resistente ha emanato la legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), che all'art. 46 dispone che «[l]'attività di tassidermia ed imbalsamazione e la detenzione o il possesso di preparazioni tassidermiche e trofei sono disciplinate dalla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7, integrata dalle sanzioni previste dalla legge n. 157 del 1992».

Poiché tale disposizione – che la stessa Avvocatura del resto menziona nel ricorso – è tuttora in vigore, la nuova formulazione dell'art. 9 non è idonea a costituire un meccanismo condonatorio degli effetti penali: questi, infatti, restano disciplinati, per effetto del citato art. 46, dalla legge statale.

Tanto precisato, risulta quindi plausibile la giustificazione addotta dalla difesa regionale, che chiarisce come lo scopo della modifica normativa sia meramente quello di permettere «a distanza di oltre 34 anni dall'entrata in vigore della l.r. n. 7/1984» di regolarizzare le situazioni relative a preparati transitati nella disponibilità di altri soggetti (ad esempio, a causa di passaggi ereditari) senza essere stati dichiarati da proprietari oggi defunti.

Così interpretata, la impugnata disposizione regionale, lasciando impregiudicata la sanzionabilità penale delle condotte e consentendo un'ulteriore attività di controllo sulle nuove comunicazioni, non riduce in peius il livello di tutela della fauna selvatica stabilito, anche in attuazione della direttiva 79/409/CEE, dalla legislazione nazionale, risultando conseguentemente non fondate le questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), Cost.

4.– La terza disposizione censurata è l'art. 10 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che ha modificato l'art. 10 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, adeguando in euro le sanzioni previste per le violazioni alle disposizioni della medesima legge regionale e stabilendo, in particolare alla lettera d), «la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20,00 a euro 200,00 per inosservanza dell'obbligo di notizia previsto dall'articolo 6» in capo al tassidermista.

A parere l'Avvocatura, tale disposizione, da un lato riformulando in euro gli importi sanzionatori, ma dall'altro non menzionando la sanzione della revoca dell'autorizzazione a svolgere l'attività, si porrebbe in contrasto con il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 6 della legge n. 157 del 1992.

Da qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in ragione dell'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

4.1.– Anche questa censura non è fondata.

La legge reg. Liguria n. 17 del 2018 si è, difatti, limitata a introdurre delle modifiche alla previgente legge reg. Liguria n. 7 del 1984, con la conseguenza che – come osservato dalla difesa regionale – resta ancora pienamente efficace la prescrizione di cui al citato art. 46 della legge reg. Liguria n. 29 del 1992 (come già ricordato nel precedente punto 3.1. del Considerato in diritto). Questa disposizione prescrive l'integrazione della disciplina della legge regionale con le sanzioni previste dalla legge n. 157/1992; ne discende quindi che la revoca dell'autorizzazione del tassidermista in caso di mancata segnalazione è tuttora disciplinata dal rinvio implicito all'art. 6, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

Alla luce delle considerazioni che precedono, anche tale questione, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)», che modifica l'art. 4 della legge della Regione Liguria 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione), promossa – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione – dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che sostituisce l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, promosse – in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), Cost. – dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che modifica l'art. 10 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, promossa – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'8 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2019.

Sentenza: 25 settembre 2019, n. 240

Materia: previdenza

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte di appello di Trieste

Oggetto: articolo 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007)

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La Corte d'appello di Trieste solleva, con due distinte ordinanze, invocando quali parametri gli articoli 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), nella parte in cui ha abrogato l'articolo 100, commi 3 e 4, della legge regionale 27 marzo 1996, n. 18 (Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421) e, in particolare, a decorrere dal 1° settembre 2014, ha disposto la cessazione dell'erogazione del trattamento previdenziale aggiuntivo correlato all'indennità di funzione dirigenziale.

I giudizi di appello dinanzi al giudice rimettente sono stati proposti da alcuni dirigenti dell'amministrazione regionale, che hanno chiesto di accertare il diritto al trattamento differenziale di cui all'articolo 100, comma 4, della legge regionale n. 18 del 1996 e di condannare, conseguentemente, l'amministrazione al pagamento delle somme dovute a far data dal 1° settembre 2014. Gli appellanti hanno dedotto di avere percepito una retribuzione comprensiva dell'indennità di funzione dirigenziale, qualificata come pensionabile dapprima dagli articoli 21, 25 e 140 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e poi, nel 1996, con decorrenza dal 1° ottobre 1990, anche dall'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP).

Le disposizioni censurate sarebbero lesive di vari articoli della Costituzione: articolo 3, sia perché l'eliminazione del trattamento differenziale, a far data dal 1° settembre 2014, avrebbe *«creato una irragionevole disparità di trattamento, poiché, fra tutti i dirigenti che hanno versato i contributi previdenziali sull'indennità della legge 53/1981 fino al 30/09/1990, ha inciso solo sulla posizione di coloro che (come gli appellanti) sono andati in pensione dopo quella data (nonostante la loro posizione, riguardo ai contributi versati in epoca anteriore, sia identica a quella dei colleghi cessati dal servizio prima dell'1/10/1990)»* sia perché il legislatore regionale avrebbe eliminato arbitrariamente il trattamento differenziale senza documentare i risparmi attesi, imponendo un sacrificio lesivo del *«legittimo affidamento dei titolari sulla certezza, stabilità e adeguatezza della loro posizione (già retributiva e ora) previdenziale»*; la violazione degli articoli 36 e 38 si concretizzerebbe con l'eliminazione della pensione aggiuntiva, poiché verrebbe meno la *«adeguatezza della posizione retributiva e previdenziale»*, senza stabilire *«una qualche forma di equo bilanciamento di interessi»*; l'articolo 53, in quanto l'eliminazione del trattamento differenziale costituirebbe *«un peso di natura tributaria»*, senza imporre *«un analogo sacrificio»*,

anche «ad altri soggetti equiparabili sotto il profilo della loro posizione (attuale o pregressa) di dipendenti dell'Ente e delle condizioni personali di reddito».

La Corte, riuniti i giudizi, ricostruisce il quadro normativo afferente alle disposizioni per le quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale.

L'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) originariamente e fino all'ottobre del 1990 riconosceva carattere pensionabile dell'indennità di funzione ai soli dirigenti dell'amministrazione statale. Nell'esercizio della potestà legislativa in materia di stato giuridico ed economico del personale addetto agli uffici e agli enti dipendenti dalla Regione e della potestà legislativa integrativa e attuativa nella materia della previdenza, in forza di disposizioni dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, il legislatore regionale, con la legge n. 53 del 1981, poneva rimedio alla disparità di trattamento, riconoscendo, ex articolo 21 e ex articolo 25, ai vari livelli dirigenziali dell'amministrazione regionale in misura percentuale differenziata, un'indennità mensile, pensionabile e proporzionata alla durata dell'incarico, dello stipendio spettante. L'articolo 140 della legge n. 53 del 1981, prevedeva che per il trattamento pensionistico, l'amministrazione regionale trattenesse «contributi mensili, calcolati sull'indennità goduta, pari a quelli previsti dalla legislazione della CPDEL per il trattamento di quiescenza». Con l'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1990, n. 333 (Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 23 dicembre 1989 concernente il personale del comparto delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dei comuni, delle province, delle comunità montane, loro consorzi o associazioni, di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68), a decorrere dal 1° ottobre 1990, si è riconosciuta ai dirigenti del comparto del personale degli enti locali «un'indennità di funzione connessa con l'effettivo esercizio delle funzioni e graduata in relazione: al coordinamento di attività, all'importanza della direzione delle strutture o dei singoli programmi; alla rilevanza delle attività di studio, di consulenza propositiva e di ricerca, di vigilanza e di ispezione, di assistenza agli organi; alla disponibilità richiesta in relazione all'incarico conferito».

Di tale indennità, «commisurata allo stipendio iniziale secondo appositi coefficienti varianti da 0,1 a 1» e provvista dei caratteri di generalità, di fissità, di continuità, si è statuita la computabilità nella base di calcolo della pensione.

L'evoluzione normativa ed elaborazione della giurisprudenza amministrativa e contabile indussero nel 1994, l'INPDAP a focalizzare la necessità di «assoggettare a contributo e valutare ai fini dell'indennità premio di servizio e del trattamento di quiescenza l'indennità di funzione attribuita ai dirigenti del comparto degli enti locali [...] nell'intera misura corrisposta ai dirigenti medesimi, a decorrere dal 1° ottobre 1990».

Sempre nel 1994 la Corte dei conti censurò, il regime di pensionabilità sancito dalla legislazione regionale, poiché non avrebbe osservato l'obbligo «di omogeneità dei trattamenti pensionistici» e sarebbe stato «palesamente e gravemente difforme rispetto alla generalità dei trattamenti di quiescenza erogati ai soggetti destinatari della previdenza pubblica». Inoltre sarebbe stato violato l'obbligo di equilibrio delle gestioni previdenziali, poiché le erogazioni previdenziali si sarebbero rivelate «del tutto sproporzionate, in negativo per l'erario, soprattutto ove si consideri la pensionabilità piena di una indennità percepita per tempi brevi (otto anni) o, in riduzione proporzionale, anche brevissimi».e sarebbe stata carente anche la copertura finanziaria degli oneri correlati ai trattamenti aggiuntivi, in quanto l'amministrazione regionale non avrebbe provveduto a calcolarli, neppure approssimativamente, e a individuare «i mezzi sostanziali di copertura».

Con la legge regionale n. 18 del 1996 (Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421), con l'articolo 100, comma 1, si dà atto della «riconosciuta pensionabilità, a decorrere dal 1° ottobre 1990, [...] delle indennità di funzione corrisposte al personale in possesso della qualifica funzionale di dirigente» e quindi si abrogano l'articolo 140 della legge regionale n. 53 del 1981, riguardanti il computo dell'indennità di funzione nel trattamento di quiescenza, e anche l'articolo

143 della stessa legge, che imponeva di tener conto delle indennità di funzione anche nel calcolo delle indennità di buonuscita.

L'eliminazione dei trattamenti aggiuntivi è stata temperata da taluni meccanismi di salvaguardia, introdotti dall'articolo 100, comma 2, a beneficio del «*personale già cessato dal servizio entro il 30 settembre 1990*». L'articolo 100, al comma 3, faceva salvi «*i diritti acquisiti dal personale, già cessato o in servizio, in godimento delle indennità di cui agli articoli 21 e 25 della legge regionale n. 53 del 1981*» alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale del 1996. L'articolo 100, al successivo comma 4, disponeva, quanto al trattamento di quiescenza, che la salvaguardia si concretizzava, all'atto del collocamento a riposo, «*con l'attribuzione dell'eventuale assegno derivante dalla differenza tra l'ammontare del maturato ai sensi della normativa di cui all'articolo 140 della legge regionale n. 53 del 1981 e l'incremento di pensione spettante dall'INPDAP-CPDEL con la valutazione dell'indennità di funzione*».

I dubbi di costituzionalità riguardano l'articolo 12, commi 3 e 5, della legge regionale n. 15 del 2014, nella parte in cui sopprime il trattamento differenziale attribuito dall'art. 100, comma 4, della legge regionale n. 18 del 1996 a coloro che, alla data di entrata in vigore di tale legge, già godevano delle indennità di funzione (art. 100, comma 3, egualmente abrogato dalla disposizione censurata) e conferma la cessazione dell'erogazione dei trattamenti differenziali, a far data dal 1° settembre 2014.

La Corte costituzionale riafferma la propria giurisprudenza in tema di rapporti previdenziali e dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

Quanto alla presunta violazione dell'articolo 53 della Costituzione, perché l'eliminazione di trattamenti aggiuntivi differenziali configurerebbe un prelievo coattivo senza alcuna considerazione della capacità contributiva del singolo, secondo la giurisprudenza costituzionale la fattispecie tributaria presuppone una disciplina legale «finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico» (sentenza n. 178 del 2015) e, sul piano teleologico, la destinazione delle risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, «a sovvenire pubbliche spese» (ex multis sentenza n. 89 del 2018). La fattispecie legislativa in esame, non si configura invece quale prelievo di natura tributaria, in quanto si limita a interrompere, a decorrere dal 1° settembre 2014, l'erogazione dei trattamenti differenziali e l'eliminazione, solo per il futuro, di un trattamento previdenziale aggiuntivo bensì come misura di razionalizzazione (sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015), anche in ragione del riconoscimento avvenuto del carattere pensionabile dell'indennità di funzione nel sistema previdenziale generale.

Non ha fondamento neppure la censura di *arbitraria* e irragionevole disparità di trattamento rispetto al personale cessato dal servizio entro il 30 settembre 1990, che, per effetto dell'articolo 100, comma 2, della legge regionale n. 18 del 1996, continua a beneficiare delle prestazioni previdenziali aggiuntive, in quanto l'erogazione del trattamento integrativo a beneficio dei dirigenti cessati dal servizio entro il 30 settembre 1990 è stata salvaguardata poiché tali dirigenti, in rapporto all'indennità di funzione, non avrebbero altrimenti goduto di alcuna tutela previdenziale, riconosciuta per i dirigenti regionali soltanto a decorrere dal 1° ottobre 1990, perché come si è detto sopra l'indennità di funzione è già stata valorizzata a fini pensionistici nel sistema della previdenza generale.

Non trovano accoglimento le censure relative alla violazione del principio di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento nonché alla compromissione dell'adeguatezza della posizione retributiva e previdenziale, in quanto per i rapporti previdenziali, riconducibili alla categoria dei rapporti di durata, di regola «non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità» (sentenza n. 127 del 2015) e la fattispecie in esame, inserita in un complesso di misure di assestamento del bilancio regionale, si limita a eliminare un trattamento previdenziale di particolare favore, come già era stato evidenziato dalla Corte dei conti, quando fu rilevato che la disciplina speciale regionale non era più comprensibile in presenza della disciplina statale che riconosceva anche ai dirigenti regionali la pensionabilità dell'indennità di funzione.

Per ciò che attiene alla presunta violazione degli articoli 36 e 38 della Costituzione, la Corte precisa che l'eliminazione dell'assegno differenziale, a decorrere dal 1° settembre 2014, non entra in conflitto con i principi sanciti dalle disposizioni richiamate. L'erogazione di un trattamento aggiuntivo per chi, alla data di entrata in vigore della riforma del 1996, già godeva delle indennità di funzione previste dalla legislazione regionale si sostanziava, al momento della pensione, nell'erogazione di un eventuale assegno denominato "differenziale", in quanto pari alla differenza tra l'importo maturato alla stregua della più favorevole disposizione dell'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 e «*l'incremento di pensione spettante dall'INPDAP-CPDEL con la valutazione dell'indennità di funzione*». La proporzionalità e l'adeguatezza della tutela previdenziale, sono, ora e da tempo, salvaguardate nel contesto della previdenza generale, per cui non vi può essere l'obbligo di estendere indefinitamente il godimento di un trattamento favorevole, nella forma di un assegno differenziale, che era originato in un diverso contesto normativo, per cui l'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, si deve ritenere preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento.

SENTENZA N. 240

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), promossi dalla Corte d'appello di Trieste, con due ordinanze del 28 giugno 2018, iscritte al n. 192 e al n. 194 del registro ordinanze 2018, e con ordinanza del 19 luglio 2018, iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2018, tutte pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di Severino Baf ed altri, di Claudio Milo, di Tullio Cargnello e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Federico Sorrentino per Severino Baf e altri, l'avvocato Giulia Milo per Claudio Milo e Tullio Cargnello e l'avvocato Carlo Cester per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Nelle ordinanze indicate in epigrafe, la Corte d'appello di Trieste dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione.

Il rimettente censura le disposizioni citate, in quanto, a decorrere dal 1° settembre 2014, esse hanno disposto la cessazione dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione dirigenziale e previsti dall'art. 100, comma 4, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 1996, n. 18 (Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico-sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421), a beneficio di chi, alla data di entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996, già percepiva le indennità di funzione previste dagli artt. 21 e 25 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

Ad avviso della Corte rimettente, le disposizioni censurate sarebbero lesive, sotto un duplice profilo, dell'art. 3 Cost.

In primo luogo, l'eliminazione del trattamento differenziale, a far data dal 1° settembre 2014, avrebbe, infatti, «creato una irragionevole disparità di trattamento, poiché, fra tutti i dirigenti che hanno versato i contributi previdenziali sull'indennità della legge 53/1981 fino al 30/09/1990, ha inciso solo sulla posizione di coloro che (come gli appellanti) sono andati in pensione dopo quella data (nonostante la loro posizione, riguardo ai contributi versati in epoca anteriore, sia identica a quella dei colleghi cessati dal servizio prima dell'1/10/1990)».

L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto un secondo e distinto profilo. Il legislatore regionale avrebbe eliminato arbitrariamente il trattamento previdenziale in esame senza documentare i risparmi attesi, né l'incidenza sull'equilibrio finanziario regionale. Sarebbe stato pertanto imposto un sacrificio che non è eccezionale e temporaneo, ma definitivo e lesivo del «legittimo affidamento dei titolari sulla certezza, stabilità e adeguatezza della loro posizione (già retributiva e ora previdenziale)».

Il giudice a quo assume, inoltre, che l'eliminazione della pensione aggiuntiva comprometta la «adeguatezza della posizione retributiva e previdenziale», senza stabilire «una qualche forma di equo bilanciamento di interessi», e denuncia, a tale riguardo, la violazione degli artt. 36 e 38 Cost.

La Corte d'appello di Trieste ravvisa anche un contrasto con l'art. 53 Cost., sul presupposto che l'eliminazione del trattamento aggiuntivo costituisca «un peso di natura tributaria», senza imporre «un analogo sacrificio», anche «ad altri soggetti equiparabili sotto il profilo della loro posizione (attuale o pregressa) di dipendenti dell'Ente e delle condizioni personali di reddito».

2.– I giudizi, che vertono sulla medesima disposizione, censurata sotto identici profili, devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3.– Alla soluzione dei dubbi di costituzionalità occorre premettere una ricognizione del complesso quadro normativo in cui le disposizioni censurate si collocano.

3.1.– Per i dirigenti regionali, l'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) originariamente negava che l'indennità di funzione dirigenziale potesse concorrere a determinare il trattamento pensionistico. Il carattere pensionabile era dunque circoscritto all'indennità di funzione spettante ai dirigenti dell'amministrazione statale.

Nell'esercizio della potestà legislativa in materia di stato giuridico ed economico del personale addetto agli uffici e agli enti dipendenti dalla Regione (art. 4, numero 1, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia») e della

potestà legislativa integrativa e attuativa nella materia della previdenza (art. 6, numero 2, dello statuto di autonomia), il legislatore regionale, con la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, ha posto rimedio al più sfavorevole regime previdenziale dell'indennità di funzione dei dirigenti dell'amministrazione regionale.

L'art. 21 della citata legge regionale, più volte modificato, ha attribuito ai direttori di servizio, per la durata dell'incarico, una «indennità mensile, pensionabile, nella misura annua corrispondente al 60% dello stipendio iniziale della qualifica di dirigente», misura elevata al 70 per cento «per l'incarico di Direttore di servizio autonomo, Direttore provinciale dei servizi tecnici, Direttore provinciale degli enti locali, Direttore di ispettorati ripartimentali delle foreste, Direttore di ispettorato provinciale dell'agricoltura».

L'art. 25 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, anch'esso più volte modificato, ha riconosciuto «[a]i Direttori regionali, al Vice Segretario Generale della Presidenza della Giunta regionale, ai Vice Segretari Generali del Consiglio regionale ed al Vice Ragioniere regionale» una «indennità mensile, pensionabile, proporzionalmente alla durata dell'incarico, pari al 90% dello stipendio in godimento». La misura dell'indennità raggiunge la percentuale del 100 per cento «per l'incarico di Segretario Generale della Presidenza della Giunta regionale, di Segretario Generale del Consiglio regionale, di Ragioniere Generale, di Avvocato della Regione e di Direttore della programmazione».

L'art. 140 della legge regionale prevedeva che le indennità menzionate fossero computate nel trattamento di quiescenza erogato al personale regionale, in misura pari al 100 per cento «per il servizio prestato con l'incarico di cui all'art. 25 per almeno 8 anni» e «per il servizio prestato con l'incarico di cui all'art. 21 per almeno dodici anni». Delle indennità in esame si teneva conto, nella medesima misura, anche ai fini della determinazione dell'indennità di buonuscita (art. 143 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981).

Per il trattamento di quiescenza, disciplinato dall'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, il legislatore regionale stabiliva che l'amministrazione regionale trattenesse «contributi mensili, calcolati sull'indennità goduta, pari a quelli previsti dalla legislazione della CPDEL per il trattamento di quiescenza».

3.2.– Con l'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1990, n. 333 (Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 23 dicembre 1989 concernente il personale del comparto delle regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, dei comuni, delle province, delle comunità montane, loro consorzi o associazioni, di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68), a decorrere dal 1° ottobre 1990, si è riconosciuta ai dirigenti del comparto del personale degli enti locali «un'indennità di funzione connessa con l'effettivo esercizio delle funzioni e graduata in relazione: al coordinamento di attività, all'importanza della direzione delle strutture o dei singoli programmi; alla rilevanza delle attività di studio, di consulenza propositiva e di ricerca, di vigilanza e di ispezione, di assistenza agli organi; alla disponibilità richiesta in relazione all'incarico conferito».

Di tale indennità, «commisurata allo stipendio iniziale secondo appositi coefficienti varianti da 0,1 a 1» e provvista dei caratteri di generalità, di fissità, di continuità, si è statuita la computabilità nella base di calcolo della pensione.

Le novità normative e la successiva elaborazione della giurisprudenza amministrativa e contabile hanno indotto l'INPDAP a porre l'accento sulla necessità di «assoggettare a contributo e valutare ai fini dell'indennità premio di servizio e del trattamento di quiescenza l'indennità di funzione

attribuita ai dirigenti del comparto degli enti locali [...] nell'intera misura corrisposta ai dirigenti medesimi, a decorrere dal 1° ottobre 1990» (Circolare 14 novembre 1994, n. 9).

3.3.– Il 12 gennaio 1994, l'ufficio di controllo sugli atti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha censurato la disarmonia della «pensionabilità, a carico della Regione, delle indennità di cui agli articoli 21 e 25» della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 rispetto alle norme di riforma economico-sociale contenute nella legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), e nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Ad avviso della Corte dei conti, il regime di pensionabilità sancito dalla legislazione regionale non avrebbe osservato l'obbligo «di omogeneità dei trattamenti pensionistici» e sarebbe stato «palesamente e gravemente difforme rispetto alla generalità dei trattamenti di quiescenza erogati ai soggetti destinatari della previdenza pubblica».

Sarebbe stato violato, in particolare, l'obbligo di equilibrio delle gestioni previdenziali, poiché le erogazioni previdenziali si sarebbero rivelate «del tutto sproporzionate, in negativo per l'erario, soprattutto ove si consideri la pensionabilità piena di una indennità percepita per tempi brevi (otto anni) o, in riduzione proporzionale, anche brevissimi».

Sarebbe stata carente anche la copertura finanziaria degli oneri correlati ai trattamenti aggiuntivi, in quanto la Regione autonoma non avrebbe provveduto a calcolarli, neppure approssimativamente, e a individuare «i mezzi sostanziali di copertura».

3.4.– L'art. 100 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996 ha inteso dare risposta ai rilievi critici formulati dalla Corte dei conti.

Nell'ambito di un più vasto disegno riformatore, che – come risulta dal titolo – delinea una riforma dell'impiego regionale «in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico-sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421», l'art. 100, comma 1, della legge regionale citata ha preso atto della «riconosciuta pensionabilità, a decorrere dal 1° ottobre 1990, [...] delle indennità di funzione corrisposte al personale in possesso della qualifica funzionale di dirigente» e ha abrogato le previsioni dell'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, riguardanti il computo dell'indennità di funzione nel trattamento di quiescenza, e quelle dell'art. 143 della stessa legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, che imponeva di tener conto delle indennità di funzione anche nel calcolo delle indennità di buonuscita.

L'eliminazione dei trattamenti aggiuntivi è stata temperata da taluni meccanismi di salvaguardia, introdotti dall'art. 100, comma 2, a beneficio del «personale già cessato dal servizio entro il 30 settembre 1990».

Tali previsioni sono state successivamente integrate dall'art. 12, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2014, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale (Legge finanziaria 2015)», che ha salvaguardato l'erogazione dei trattamenti di quiescenza già previsti dall'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 anche per il «personale cessato dal servizio nei cui confronti l'Inpdap non ha riconosciuto nell'imponibile pensionabile utile ai fini della determinazione della quota A di pensione l'importo dell'indennità di funzione o di posizione».

L'art. 100, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996 faceva salvi «i diritti acquisiti dal personale, già cessato o in servizio, in godimento delle indennità di cui agli articoli 21 e 25 della legge regionale n. 53 del 1981» alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale del 1996. Della salvaguardia si giovava anche il «personale titolare degli incarichi conferiti con contratto di diritto privato» e il «personale inserito nell'albo ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettere b) e c), della legge regionale 27 marzo 2002, n. 10».

Il citato art. 100, al successivo comma 4, precisava, quanto al trattamento di quiescenza, che la salvaguardia si concretizzava, all'atto del collocamento a riposo, «con l'attribuzione dell'eventuale assegno derivante dalla differenza tra l'ammontare del maturato ai sensi della normativa di cui all'articolo 140 della legge regionale n. 53 del 1981 e l'incremento di pensione spettante dall'INPDAP-CPDEL con la valutazione dell'indennità di funzione».

3.5.– Le disposizioni censurate incidono proprio sulle ultime due previsioni dell'art. 100 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996.

Le censure del rimettente riguardano l'art. 12, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014, nella parte in cui sopprime il trattamento differenziale attribuito dall'art. 100, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996 a coloro che, alla data di entrata in vigore di tale legge, già godevano delle indennità di funzione (art. 100, comma 3, egualmente abrogato dalla disposizione censurata).

Il giudice a quo censura anche l'art. 12, comma 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014, che conferma la cessazione dell'erogazione dei trattamenti differenziali, a far data dal 1° settembre 2014.

4.– Le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Trieste non incorrono nei profili d'inammissibilità eccepiti dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

La difesa della Regione imputa alla Corte rimettente, in punto di rilevanza delle questioni, di non avere esplorato la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata e di non avere tenuto nel debito conto le ragioni che sorreggono l'intervento del legislatore regionale.

4.1.– A fronte di un dato normativo dal tenore inequivocabile, che implica l'eliminazione dei trattamenti aggiuntivi a partire dal 1° settembre 2014, l'interpretazione adeguatrice non può che cedere il passo all'incidente di costituzionalità. È la stessa Regione, peraltro, a condividere la premessa interpretativa dalla quale muove la Corte rimettente e a diffondersi sulle ragioni che giustificano la scelta legislativa di eliminare i trattamenti aggiuntivi.

4.2.– Neppure l'eccezione di inadeguata ponderazione del quadro normativo e dei principi costituzionali richiamati può essere accolta.

La Corte rimettente ha ricostruito con dovizia di riferimenti il contesto normativo e i profili di contrasto con i precetti della Carta fondamentale.

La rilevanza delle questioni, che la Regione revoca in dubbio, è suffragata, in realtà, dall'applicabilità nei giudizi principali delle disposizioni censurate, che precludono l'accoglimento delle domande dei dirigenti.

Le argomentazioni della Regione in ordine ai profili preliminari ora menzionati investono, a ben considerare, il merito delle censure e, pertanto, nella disamina del merito devono essere valutate.

4.3.– La Corte d'appello di Trieste prende le mosse dalla plausibile premessa ermeneutica che le disposizioni censurate abbiano eliminato, a decorrere dal 1° settembre 2014, i trattamenti aggiuntivi e che a diversa conclusione non possano condurre le previsioni introdotte nell'art. 100, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996 dall'art. 12, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2014.

Con ampia motivazione, il giudice a quo argomenta che gli appellanti nei giudizi principali non possono essere equiparati ai dirigenti cessati dal servizio «nei cui confronti l'Inpdap non ha riconosciuto nell'imponibile pensionabile utile ai fini della determinazione della quota A di pensione l'importo dell'indennità di funzione o di posizione». Solo per tali lavoratori, invero, la legge regionale, da ultimo modificata dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2014, dispone la salvaguardia dei trattamenti aggiuntivi, allo scopo di tutelare coloro che hanno svolto incarichi dirigenziali, senza poter vantare la relativa qualifica, e non hanno pertanto beneficiato del computo dell'indennità di funzione nella determinazione del trattamento pensionistico.

Il rimettente reputa «palesamente assurda e contraddittoria» una diversa interpretazione, che perpetui l'erogazione dei trattamenti aggiuntivi anche per le parti dei giudizi a quibus.

Una siffatta interpretazione sarebbe contraddetta, in primo luogo, dalla lettera della legge. Per i dirigenti regionali che hanno proposto appello, l'INPDAP prima e successivamente l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) hanno riconosciuto l'indennità di funzione dirigenziale nel trattamento previdenziale liquidato. Non sarebbe dunque sostenibile l'applicazione di una disciplina, che presuppone il radicale disconoscimento, ai fini previdenziali, dell'indennità di funzione.

L'interpretazione, che è stata adombrata nei giudizi principali per essere riproposta nell'udienza pubblica dagli appellanti nel giudizio di cui al reg. ord. n. 192 del 2018, genererebbe «una sorta di corto circuito legislativo», secondo la valutazione non implausibile del giudice a quo. I trattamenti differenziali, soppressi dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014, sarebbero stati reintrodotti, con una scelta incoerente, già dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2014.

Gli argomenti adottati dalla Corte rimettente sono avvalorati dall'analisi dei lavori preparatori della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2014, che si invoca a sostegno della salvaguardia dei trattamenti aggiuntivi. Nel corso dell'approvazione di tale legge, è stato discusso un emendamento (12.1.), finalizzato a ripristinare la disciplina previgente del trattamento differenziale. L'emendamento, accompagnato anche da una quantificazione degli oneri finanziari, non è stato approvato.

Anche sul versante delle premesse interpretative su cui si basa il sospetto di illegittimità costituzionale, non si ravvisano, pertanto, ragioni di inammissibilità delle questioni proposte.

5.– Le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Trieste non sono fondate, in tutti i disparati profili in cui si articolano.

5.1.– Le censure muovono dal presupposto che l'eliminazione dei trattamenti aggiuntivi configuri un prelievo coattivo, lesivo del principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost., in quanto non risulta che analoga imposizione gravi su altri soggetti che si trovano in condizioni equiparabili.

Tale presupposto non è fondato.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, la fattispecie tributaria postula il ricorrere di una disciplina legale «finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico» (sentenza n. 178 del 2015, punto 9.1. del Considerato in diritto) e, sul piano teleologico, la destinazione delle risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, «a sovvenire pubbliche spese» (fra le molte, sentenza n. 89 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto).

La scelta legislativa di interrompere, a decorrere dal 1° settembre 2014, l'erogazione dei trattamenti differenziali e l'eliminazione, solo per il futuro, di un trattamento previdenziale aggiuntivo non si atteggiava come prelievo a carico del beneficiario della pensione, ma come misura di razionalizzazione (sentenze n. 250 del 2017, punto 6.4. del Considerato in diritto, e n. 70 del 2015, punto 4. del Considerato in diritto).

Tale circostanza impedisce di ravvisare i tratti distintivi della fattispecie tributaria.

Peraltro, la scelta del legislatore regionale si raccorda a una innovazione che si riverbera sullo stesso rapporto sinallagmatico, in quanto fa riscontro al riconoscimento del carattere pensionabile dell'indennità di funzione nel sistema della previdenza generale. La modificazione imposta dal legislatore regionale non si configura dunque quale prelievo di natura tributaria, di norma disancorato dal rapporto sinallagmatico.

Alla fattispecie sottoposta all'odierno scrutinio non si attagliano neppure le enunciazioni di principio di questa Corte, che presuppongono il ricorrere di un contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici di importo più elevato, riconducibile al paradigma dell'art. 53 Cost. (sentenza n. 116 del 2013) o dell'art. 23 Cost., quando è ispirato a criteri di solidarietà endoprevidenziale (sentenza n. 173 del 2016).

5.2.– Del pari non è fondata la censura di arbitraria disparità di trattamento rispetto al personale cessato dal servizio entro il 30 settembre 1990, che, per effetto dell'art. 100, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996, continua a beneficiare delle prestazioni previdenziali aggiuntive.

Si deve osservare che spetta all'apprezzamento discrezionale del legislatore, in coerenza con il generale canone di ragionevolezza, delimitare la sfera di applicazione delle normative che si succedono nel tempo. Non contrasta di per sé con il principio di eguaglianza il trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie in momenti diversi nel tempo (sentenza n. 104 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, i limiti posti dal principio di ragionevolezza non sono stati travalicati.

L'erogazione del trattamento integrativo a beneficio dei dirigenti cessati dal servizio entro il 30 settembre 1990 è stata salvaguardata poiché tali dirigenti, in rapporto all'indennità di funzione, non avrebbero altrimenti goduto di alcuna tutela previdenziale, riconosciuta per i dirigenti regionali soltanto a decorrere dal 1° ottobre 1990.

La posizione di tali lavoratori, cessati dal servizio in epoca anteriore, non soltanto ha raggiunto un più elevato livello di consolidamento rispetto a quella degli appellanti nei giudizi principali, ma a questa non può essere equiparata in virtù di un'ulteriore considerazione. Per i dirigenti cessati dal

servizio dopo il 1° ottobre 1990, l'indennità di funzione è già stata valorizzata a fini pensionistici nel sistema della previdenza generale a decorrere dal 1° ottobre 1990.

La denunciata disparità di trattamento ha dunque un fondamento non manifestamente irragionevole.

5.3.– Possono essere esaminate congiuntamente, in quando investono profili inscindibilmente connessi, le censure relative alla violazione del principio di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento nonché alla compromissione dell'adeguatezza della posizione retributiva e previdenziale.

Neppure sotto tale profilo le questioni sono fondate.

Per i rapporti previdenziali, riconducibili alla categoria dei rapporti di durata, di regola «non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità» (sentenza n. 127 del 2015, punto 8.1. del Considerato in diritto).

Nel caso sottoposto all'odierno vaglio della Corte, il mutamento determinato dalle disposizioni censurate, che opera soltanto per il futuro e non intacca le erogazioni già corrisposte, non è arbitrario ed è anzi sorretto da una ratio adeguata.

Inserita in un complesso di misure di assestamento del bilancio regionale, la disciplina censurata elimina un trattamento previdenziale di particolare favore, come già evidenziato dalla Corte dei conti.

La valorizzazione a fini previdenziali dell'indennità di funzione dirigenziale è stata introdotta dall'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 allo scopo di ovviare a una disparità di trattamento tra dirigenti statali, beneficiari di una tutela previdenziale con riguardo all'indennità di funzione, e i dirigenti regionali, esclusi da tale tutela.

La disciplina speciale apprestata dal legislatore regionale ha perso la sua ragion d'essere allorché è stato riconosciuto il carattere pensionabile dell'indennità di funzione dei dirigenti regionali.

Il legislatore regionale, nel dare parziale séguito ai rilievi critici della Corte dei conti, ha scelto di eliminare a regime le prestazioni previdenziali connesse all'indennità di funzione dirigenziale (art. 100, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996), pur conservando l'erogazione di un trattamento aggiuntivo per chi, alla data di entrata in vigore della riforma del 1996, già godeva delle indennità di funzione previste dalla legislazione regionale (art. 100, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996).

La salvaguardia si sostanzialmente, al momento del collocamento in quiescenza, nell'erogazione di un eventuale assegno denominato "differenziale", in quanto pari alla differenza tra l'importo maturato alla stregua della più favorevole disposizione dell'art. 140 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 e «l'incremento di pensione spettante dall'INPDAP-CPDEL con la valutazione dell'indennità di funzione» (art. 100, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 1996).

L'eliminazione di tale assegno differenziale, a decorrere dal 1° settembre 2014, non entra in conflitto con i parametri costituzionali evocati dal rimettente.

Non è decisivo l'argomento che fa leva sulla carente illustrazione delle esigenze finanziarie e dei risparmi attesi. Come ha chiarito questa Corte (sentenza n. 20 del 2018, punto 2.1. del Considerato

in diritto), «[l]a valenza significativa di tale dato si inquadra [...] nell'ambito di uno scrutinio più ampio, diretto a ponderare ogni elemento rivelatore dell'arbitrarietà e della sproporzione del sacrificio imposto agli interessi costituzionali rilevanti».

Neanche il richiamo alla pretesa esiguità dei risparmi che la misura in esame determina o al lungo tempo che è trascorso dalla salvaguardia del trattamento di favore è dirimente e vale a cristallizzare l'assetto normativo pregresso.

Nella valutazione a più ampio raggio che questa Corte è chiamata a compiere, si deve osservare che le innovazioni introdotte dal legislatore regionale non minano l'adeguatezza e la proporzionalità della tutela previdenziale, da vagliare piuttosto secondo un'ottica «globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti», in ragione della «molteplicità di variabili sottese» al bilanciamento attuato di volta in volta dal legislatore (sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Le disposizioni censurate non sacrificano dunque il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

Le parti ricorrenti nei giudizi a quibus già fruiscono, in riferimento all'indennità di funzione dirigenziale, della tutela che accorda il sistema della previdenza generale, gestito dapprima dall'INPDAP e ora dall'INPS.

La proporzionalità e l'adeguatezza della tutela previdenziale, ora salvaguardate nel contesto della previdenza generale, non impongono di estendere indefinitamente – nella forma di un assegno differenziale – il godimento di un trattamento favorevole, ancorato a un diverso contesto normativo, che non computava in alcun modo l'indennità di funzione dirigenziale nella determinazione del trattamento di quiescenza, e non proporzionato rispetto alle provviste contributive effettivamente versate.

L'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento, addotta dalla Corte rimettente a sostegno delle censure (sentenza n. 108 del 2019).

Non è persuasivo, pertanto, il riferimento al carattere definitivo e non transitorio del sacrificio imposto, che questa Corte ha richiamato nello scrutinio di misure destinate a protrarsi per un tempo indefinito e a comprimere il nucleo essenziale dei diritti coinvolti (sentenze n. 178 del 2015 e n. 70 del 2015 e, da ultimo, sentenza n. 159 del 2019, punto 9. del Considerato in diritto). Nella fattispecie oggi all'esame di questa Corte, non si ravvisa un sacrificio intollerabile dei diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, in quanto la tutela dei dirigenti pensionati, con riguardo alla singola voce dell'indennità di funzione, è assicurata in termini coerenti con la disciplina della previdenza pubblica.

Né serve richiamare l'argomento dell'infruttuosità della contribuzione versata. I dirigenti regionali hanno continuato a godere di un trattamento aggiuntivo fino al 1° settembre 2014, pur avendo versato alla Regione i contributi solo fino al 30 settembre 1990.

Successivamente – secondo la ricostruzione offerta dalla Regione e non contestata dagli appellanti nei giudizi a quibus – la Regione ha cessato di trattenere i contributi, pur continuando a corrispondere il trattamento differenziale.

Dopo il 30 settembre 1990, i contributi, versati alla gestione dell'INPDAP prima e poi dell'INPS, hanno comunque comportato il riconoscimento di una adeguata tutela previdenziale in rapporto all'indennità di funzione.

Pertanto, non vi è contrasto alcuno con gli artt. 36 e 38 Cost.

6.– Dalle considerazioni svolte, discende la non fondatezza di tutte le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Trieste.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), sollevate dalla Corte d'appello di Trieste, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2019.

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 246

Materia: protezione civile

Parametri invocati: articoli 3, 4, 5, 97, 117, terzo e quarto comma e 118, primo comma, della Costituzione; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Rimettenti: Regione Marche e Regione Umbria

Oggetto: articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130.

Esito: illegittimità costituzionale, nei limiti e nei termini specificati in motivazione, dell'articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Con la sentenza in esame, la Corte si pronuncia sulla natura concorrente della potestà legislativa in materia di protezione civile e sulla necessità per lo Stato di coinvolgere adeguatamente le Regioni, nel caso di norme in materia, mediante lo strumento “forte” dell’intesa.

La pronuncia trae origine da due distinti ricorsi promossi dalle Regioni Marche e Umbria in ordine alle medesime disposizioni normative.

La Regione Marche ha sollevato in primo luogo la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130, nella parte in cui – modificando il comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229 – prevede che, ai fini dell’esercizio delle funzioni di cui allo stesso articolo 2, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate e non più l’intesa.

Con lo stesso ricorso è stata promossa questione di legittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 1, lettera b-ter), del d.l. n. 109 del 2018, nella parte in cui prevede che – ai fini dell’esercizio delle funzioni di cui all’articolo 14, comma 4, del d.l. n. 189 del 2016, riguardanti la ricostruzione pubblica, ascrivibili alle materie della “protezione civile” e del “governo del territorio”, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei vice commissari (ossia dei Presidenti delle Regioni interessate) e non più l’intesa.

In entrambi i casi, le disposizioni impugnate violerebbero gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma Cost., nonché il principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 in tema di chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative in capo allo Stato, vertendosi nelle materie “protezione

civile” e “governo del territorio” di competenza concorrente ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, Cost. Per la Regione Marche, le disposizioni censurate, pur disciplinando interventi edilizi in zona sismica, riconducibili alle materie concorrenti della protezione civile e del governo del territorio, non hanno previsto uno strumento “forte” di partecipazione regionale qual è l’intesa, da ritenersi invece necessaria perché in presenza di un intreccio inestricabile di competenze legislative.

La Regione Umbria ha promosso la questione di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni del d.l. 109 del 2018 nella parte in cui modificando il comma 2 dell’articolo 2 e il comma 4 dell’articolo 14 del d.l. 189 del 2016, hanno sostituito all’intesa il mero parere. I parametri dedotti dalla ricorrente sono gli articoli 3, 4, 5, 97, 117 terzo e quarto comma, e 118 Cost.,. I motivi di doglianza sono molteplici ritenendo, in primo luogo, che l’abbandono dell’intesa, quale meccanismo di leale collaborazione per l’esercizio di funzioni riconducibili alla materia concorrente “governo del territorio” e a quella di competenza esclusiva regionale “opere pubbliche” e “servizi pubblici locali”, determini una compressione delle attribuzioni costituzionali regionali. in secondo luogo, si ritiene che le disposizioni denunciate travalichino l’ambito dei principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente “governo del territorio” così sottraendo alla Regione l’esercizio delle competenze legislative residuali. Inoltre, la disciplina delle funzioni amministrative, attratte in sussidiarietà, limitando il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione o alla richiesta di un parere dei Presidenti di Regione nell’ambito della cosiddetta «cabina di coordinamento», senza prevedere un’intesa su base paritaria tra Stato e Regione, viola il principio di leale collaborazione. Infine, la previsione della richiesta di un mero parere in luogo dell’intesa con i Presidenti delle Regioni comprime le attribuzioni regionali senza che sia contestualmente apportato alcun mutamento all’organizzazione della struttura amministrativa commissariale che è preposta agli interventi di ricostruzione dopo il sisma, in contrasto con il principio di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in quanto il commissario straordinario di Governo impiega risorse amministrative regionali senza adeguato coinvolgimento degli organi regionali.

La Corte, ritenendoli in larga parte sovrapponibili, ha trattato congiuntamente i due ricorsi, accogliendo le doglianze delle ricorrenti.

Le due disposizioni censurate modificano altrettante norme del d.l. 189 del 2016 ed hanno ad oggetto, da una parte, il potere di ordinanza del commissario straordinario di Governo nominato per le attività di indirizzo, coordinamento e impulso finalizzate alla gestione dell’emergenza in conseguenza degli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, nonché volte alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma; dall’altra parte, l’individuazione, ad opera del medesimo commissario straordinario, delle priorità nella ricostruzione pubblica. Per l’esercizio di tali poteri, era prescritto dall’articolo 2, comma 2, del d.l. n. 189 del 2016, nella sua iniziale formulazione, che le ordinanze del commissario straordinario fossero emanate previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate e l’articolo 14, comma 4, richiedeva che le priorità nella ricostruzione pubblica fossero stabilite dal commissario straordinario d’intesa con i vice commissari – ovvero i Presidenti delle Regioni interessate. Con le disposizioni denunciate, il Governo ha sostituito all’intesa un mero parere, così abbassando il livello di coinvolgimento delle Regioni interessate alle attività suddette: pertanto, le ordinanze commissariali sono emanate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate (articolo 2, comma 2, nella vigente formulazione); le priorità della ricostruzione pubblica sono stabilite dal commissario straordinario sentiti i vice commissari (articolo 14, comma 4).

La materia cui afferiscono le disposizioni in esame è “protezione civile” che, secondo i giudici, ricomprende la tutela dell’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi. Tale nozione di protezione civile è aderente alla definizione legislativa di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile) che, all’articolo 1, comma 1, definisce appunto la funzione di protezione civile come costituita dall’insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare i beni sopra elencati ove ricorrano eventi calamitosi. A questa funzione

accede anche il risanamento del territorio e l'avvio della ricostruzione. La protezione civile, che ingloba quindi anche aspetti attinenti alla ricostruzione di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, appartiene alla competenza concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., ed incrocia la materia "governo del territorio" anch'essa concorrente. In caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale. Le norme sismiche dettano una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale. Nelle materie di competenza concorrente possono essere quindi attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, anche in situazioni di emergenza, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, è necessaria l'intesa con la Regione interessata per la deliberazione del Governo. Per la Corte, inoltre, la protezione civile, proprio perché inevitabilmente tocca competenze diverse, anche regionali, ha assunto un ruolo di competenza statale trasversale seppur concorrente, idonea, in quanto tale, a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori, come quello relativo al governo del territorio o agli interventi edilizi in zone sismiche. A doppio titolo, pertanto, la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di protezione civile in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall'altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l'avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio.

La Corte richiama precedenti sentenze in cui era stato evidenziato come con la riforma del titolo V della Costituzione la protezione civile è stata prevista tra le materie di potestà legislativa concorrente, riservando allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, con la conseguenza che i poteri legislativi e amministrativi, già attribuiti allo Stato, possono trovare attuazione esclusivamente in forza della chiamata in sussidiarietà e che la gestione degli stessi deve essere improntata al principio di leale collaborazione. Ed in attuazione di tale principio, il coinvolgimento delle Regioni è previsto da numerose disposizioni del codice della protezione civile che, a seconda della tipologia di interventi da realizzare, prevedono l'intesa o anche altri moduli partecipativi meno coinvolgenti, quali il mero raccordo o il parere della regione interessata.

Fatta questa premessa, la Corte rileva che il d.l. n. 189 del 2016, in attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ha previsto, nella sua formulazione originaria, l'intesa sia nell'articolo 2, comma 2, sia nell'articolo 14, comma 4. Nel vigore del regime dell'intesa, e quindi della codeterminazione del contenuto degli atti, il Commissario straordinario ha operato per oltre due anni - essendo stato ripetutamente prorogato lo stato di emergenza nazionale - senza che siano state mai segnalate criticità di alcun tipo, tanto che il legislatore nell'adottare il successivo d.l. 109 del 2018, ha confermato nell'articolo 37 la prescrizione dell'intesa sia nell'articolo 2, comma 2, che nell'articolo 14, comma 4, del precedente d.l. 189 del 2016. E' solo in sede di conversione del predetto decreto che l'intesa è stata degradata a parere poichè sono stati approvati emendamenti di identico contenuto con i quali è stato previsto che il commissario straordinario, sia nell'adottare le ordinanze di cui all'articolo 2, sia nel fissare le priorità per la ricostruzione di cui all'articolo 14, sentisse i Presidenti delle Regioni interessate, senza più necessità dell'intesa con gli stessi. Per i giudici però, l'abbassamento del livello di coinvolgimento delle Regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente, lede il principio di leale collaborazione e gli altri parametri invocati dalla ricorrenti (artt. 117, terzo comma, e 118 primo comma) poichè nella materia della protezione civile l'intesa costituisce lo strumento adeguato di coinvolgimento delle Regioni, con conseguente illegittimità *in parte qua* della disposizione impugnata e necessità di ripristino della prescrizione dell'intesa sia per le ordinanze del commissario straordinario sia per la determinazione delle priorità della ricostruzione, laddove le disposizioni censurate prevedono il mero parere dei Presidenti. Per la

Corte è però necessaria la modulazione temporale degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale.

Come noto, le sentenze di accoglimento operano *ex tunc* perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità; pertanto, dal giorno successivo alla loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione. Ma la naturale retroattività degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale non è senza eccezioni.

Da una parte, diversa è la decorrenza in caso di illegittimità costituzionale sopravvenuta, in cui è la stessa Corte che indica in dispositivo la data in cui si verifica l'incostituzionalità, data successiva a quella di efficacia della disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima oppure stabilisce che la declaratoria di illegittimità costituzionale «*non incide [...] in alcun modo su quanto finora avvenuto, sia in via amministrativa sia in via giurisdizionale*». D'altra parte, prosegue la Corte, è possibile che vi sia «*l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti*». In precedenza, nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme della legge per l'elezione della Camera dei deputati e di quella per l'elezione del Senato della Repubblica, ha avvertito che «*la decisione [...] produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale*» venendo in gioco «*il principio fondamentale della continuità dello Stato*». Ancora, nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, che risultavano parzialmente illegittime quanto al difettoso coinvolgimento delle Regioni non essendo prescritta la previa intesa con gli enti territoriali, la Corte ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali. Anche nella fattispecie in esame ricorre un'analogia esigenza di salvezza degli effetti utili dell'azione amministrativa già posta in essere in una situazione emergenziale, quale quella conseguente agli eventi sismici del 2016 e del 2017 nell'Italia centrale. Infatti, l'esigenza contingente ed eccezionale di continuità dell'azione del commissario straordinario è rilevante sul piano costituzionale (art. 97 Cost.) e comporta la necessaria salvezza degli atti di quest'ultimo, per i quali sia intervenuto, nella vigenza della disposizione censurata, il parere favorevole dei Presidenti delle Regioni interessate.

In tale situazione l'efficacia retroattiva della presente pronuncia rischierebbe di incidere negativamente sull'azione amministrativa già utilmente posta in essere dal commissario straordinario e rappresenterebbe un fattore di ritardo nella ricostruzione e rimozione dei danni dei suddetti eventi sismici. Da ciò, la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei limiti e nei termini di cui in motivazione, ovvero con salvezza degli atti già compiuti.

SENTENZA N. 246

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130, promossi con ricorsi della Regione Marche e della Regione Umbria notificati il 18-29 gennaio e il 18-24 gennaio 2019, depositati in cancelleria il 25 e il 28 gennaio 2019, iscritte rispettivamente ai numeri 4 e 6 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 7 e 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche e Massimo Luciani per la Regione Umbria e l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato in data 25 gennaio 2019, la Regione Marche ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze),

convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130, nella parte in cui – modificando il comma 2 dell’art. 2 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229 – prevede che, ai fini dell’esercizio delle funzioni di cui allo stesso art. 2, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei presidenti delle Regioni interessate e non più l’intesa.

La ricorrente denuncia la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 in tema di chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative in capo allo Stato, vertendosi nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio» di competenza concorrente ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, con lo stesso ricorso è stata promossa questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 1, lettera b-ter), del d.l. n. 109 del 2018, nella parte in cui prevede che – ai fini dell’esercizio delle funzioni di cui all’art. 14, comma 4, del d.l. n. 189 del 2016, riguardanti la ricostruzione pubblica, parimenti ascrivibili alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. – il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei vice commissari (ossia dei presidenti delle Regioni interessate) e non più l’intesa.

La ricorrente denuncia la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, vertendosi parimenti nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio» riconducibili alla competenza concorrente di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.

In via subordinata o alternativa, la ricorrente – con riferimento a entrambe le questioni promosse in via principale – denuncia la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione in quanto la disposizione censurata, disciplinando gli interventi edilizi in zona sismica, riconducibili alle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio», non ha previsto uno strumento “forte” di partecipazione regionale all’esercizio delle stesse, qual è l’intesa, da ritenersi necessaria sussistendo un intreccio inestricabile di competenze legislative.

2.– Con ricorso depositato in data 28 gennaio 2019, la Regione Umbria ha promosso questioni di legittimità costituzionale della stessa disposizione – art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis) e lettera b-ter), del d.l. n. 109 del 2018, come convertito in legge n. 130 del 2018 – nella parte in cui, modificando, rispettivamente, il comma 2 dell’art. 2 e il comma 4 dell’art. 14 del d.l. n. 189 del 2016, ha sostituito all’intesa il mero parere, così violando gli artt. 3, 4, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in quanto:

– l’abbandono dell’intesa, quale meccanismo di leale collaborazione, determina una compressione delle attribuzioni costituzionali regionali, vertendosi nella disciplina degli interventi edilizi in zona sismica, riconducibili alla materia di competenza concorrente «governo del territorio» e a quella di competenza esclusiva regionale “opere pubbliche” e “servizi pubblici locali”;

– la disposizione censurata esorbita dall’ambito dei principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente «governo del territorio» e sottrae alla Regione l’esercizio delle competenze legislative residuali;

– la disciplina delle funzioni amministrative, attratte in sussidiarietà, limitando il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione o alla richiesta di un parere dei presidenti di Regione nell’ambito

della cosiddetta «cabina di coordinamento», senza prevedere un'intesa su base paritaria tra Stato e Regione, viola il principio di leale collaborazione;

– la previsione della richiesta di un mero parere in luogo dell'intesa con i presidenti delle Regioni comprime le attribuzioni regionali senza che sia contestualmente apportato alcun mutamento all'organizzazione della struttura amministrativa commissariale che è preposta agli interventi di ricostruzione dopo il sisma, in contrasto con il principio di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in quanto il commissario straordinario di Governo impiega risorse amministrative regionali senza adeguato coinvolgimento degli organi regionali.

In via subordinata, si denuncia la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. in quanto, nella materia della «protezione civile» e del «governo del territorio», lo Stato non può disciplinare lo svolgimento delle funzioni pubbliche senza riservare alle Regioni sufficienti spazi d'autonomia e senza prevedere un loro adeguato coinvolgimento mediante il meccanismo dell'intesa.

Il ricorso lamenta altresì che, vertendosi in una ipotesi di «intreccio inestricabile» di competenze e non essendo possibile regolare il concorso di competenze secondo un criterio di prevalenza, il legislatore avrebbe dovuto prevedere l'intesa, quale strumento di leale collaborazione su base paritaria tra Stato e Regione.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale, promosse con i due ricorsi avverso la medesima norma, sono in larga parte sovrapponibili e, quindi, si rende opportuna la loro trattazione congiunta mediante riunione dei giudizi.

4.– Giova premettere sinteticamente il quadro normativo di riferimento in cui si inserisce la disposizione censurata (art. 37, comma 1, lettera a, numero 1-bis e lettera b-ter, del d.l. n. 109 del 2018).

Essa ha ad oggetto, da una parte, il potere di ordinanza (ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 189 del 2016) del commissario straordinario di Governo nominato (inizialmente con d.P.R. 9 settembre 2016, recante «Nomina di Vasco Errani a Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016») per le attività di indirizzo, coordinamento e impulso finalizzate alla gestione dell'emergenza in conseguenza degli eventi sismici che il giorno 24 agosto 2016 hanno colpito il territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, nonché volte alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma; dall'altra parte, l'individuazione, ad opera del medesimo commissario straordinario, delle priorità nella ricostruzione pubblica (ai sensi dell'art. 14, comma 4, del medesimo decreto-legge).

Per l'esercizio di tale potere, era prescritto dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 189 del 2016, nella sua iniziale formulazione, che le ordinanze del commissario straordinario fossero emanate «previa intesa» con i presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della «cabina di coordinamento» di cui all'art. 1, comma 5. Parimenti, l'art. 14, comma 4, richiedeva che le priorità nella ricostruzione pubblica fossero stabilite dal commissario straordinario «d'intesa» con i vice commissari – tali essendo i presidenti delle Regioni interessate – nella stessa «cabina di coordinamento».

La disposizione censurata ha sostituito all'intesa un mero parere, così abbassando il livello di coinvolgimento delle Regioni interessate alle attività suddette: l'art. 2, comma 2, nella vigente formulazione, prevede che le ordinanze commissariali sono emanate «sentiti» i presidenti delle Regioni interessate; l'art. 14, comma 4, dispone che le priorità della ricostruzione pubblica sono stabilite dal commissario straordinario «sentiti» i vice commissari nella «cabina di coordinamento» (ossia i presidenti delle Regioni interessate).

5.– La materia che viene in rilievo – in cui si inseriscono la norma censurata e le disposizioni da quest’ultima modificate – è la «protezione civile», per tale dovendo intendersi quella ricomprendente la tutela dell’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi, come già riconosceva l’art. 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). Tale è altresì l’estensione della materia quale risultante dalla nozione ribadita nell’art. 1, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), che definisce la funzione di protezione civile come costituita dall’insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare i beni suddetti ove ricorrano eventi calamitosi. A questa funzione accede anche il risanamento del territorio e l’avvio della ricostruzione.

In linea di continuità con tale nozione, l’art. 2, comma 6, cod. protezione civile pone la gestione dell’emergenza come attuazione coordinata delle misure volte alla rimozione degli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, oltre che alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio, e all’avvio dell’attuazione delle conseguenti prime misure per fronteggiarli.

La protezione civile, che ingloba quindi anche aspetti attinenti alla ricostruzione, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, appartiene alla competenza concorrente di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., e incrocia altresì la materia «governo del territorio», anch’essa di competenza concorrente (sentenze n. 68 del 2018 e n. 60 del 2017).

In caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale (in generale, sentenza n. 303 del 2003). Questa Corte ha affermato in particolare che le «norme sismiche» dettano «una disciplina unitaria a tutela dell’incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 101 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010). Nelle materie di competenza concorrente possono essere attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 284 del 2016).

Però anche in situazioni di emergenza la Regione non è comunque estranea, «giacché, nell’ambito dell’organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l’intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica» (sentenza n. 8 del 2016).

Inoltre, la «protezione civile», proprio perché inevitabilmente tocca competenze diverse, anche regionali, ha altresì assunto un ruolo di competenza statale “trasversale”, seppur concorrente, idonea a condizionare o a limitare l’esercizio di competenze regionali in altri settori, come quello relativo al «governo del territorio» o, più specificamente, agli interventi edilizi in zone sismiche.

A doppio titolo, pertanto, la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di «protezione civile» in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall’altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l’avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di «governo del territorio».

Ha evidenziato questa Corte (sentenza n. 22 del 2012) che la riforma attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) ha inserito la «protezione civile» tra le materie di potestà legislativa concorrente, riservando allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, con la conseguenza che i poteri legislativi e amministrativi, già attribuiti allo Stato, possono trovare attuazione esclusivamente in forza della «chiamata in sussidiarietà», e che la gestione degli stessi deve essere improntata al principio di leale collaborazione.

In attuazione di tale principio il coinvolgimento delle Regioni è previsto in generale dal codice della protezione civile del 2018, che, in linea di continuità con la legge n. 225 del 1992, contiene, in plurime disposizioni, ripetuti momenti di collegamento con le Regioni (nonché con le Province autonome di Trento e di Bolzano) e, altresì, è stato adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata.

In particolare, l'art. 3 del codice prevede che fanno parte del Servizio nazionale della protezione civile, articolato in strutture operative nazionali e regionali, anche i presidenti delle Regioni in qualità di autorità territoriali di protezione civile, assegnatarie delle attribuzioni specifiche di cui all'art. 6. In generale, poi, il successivo art. 15 stabilisce che le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, che assicurano l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile, sono adottate su proposta del capo dipartimento della protezione civile e previa intesa, da sancire in sede di Conferenza unificata ovvero di Conferenza Stato-Regioni.

La stessa tipologia degli eventi calamitosi, che attivano l'intervento della protezione civile, chiama in causa le Regioni per la gestione delle emergenze di estensione e rilevanza intermedia: quelle di cui alla lettera b) dell'art. 7 del codice. Invece le emergenze riconosciute come di rilievo nazionale sono fronteggiate con mezzi e poteri straordinari (con tipica chiamata in sussidiarietà), da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'art. 24 del codice, e segnatamente con le ordinanze commissariali di cui all'art. 25. In ogni caso sia la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale (art. 24), sia le ordinanze commissariali di protezione civile (art. 25), sono adottate previa intesa con i presidenti delle Regioni interessate.

Il tipico coinvolgimento delle Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, che governa sia la chiamata in sussidiarietà a livello statale, sia l'intreccio delle materie, nella fattispecie, di competenza concorrente, si colloca quindi a livello di codeterminazione di numerosi atti, specificandosi pertanto nella prescrizione della previa intesa, prevista infatti altresì da numerose ulteriori norme del codice (artt. 8, 9, 15, 17, 29, 37, 38, 42 e 45).

Sono proprio i principi di sussidiarietà e di adeguatezza – ha sottolineato questa Corte (sentenza n. 32 del 2006) – ad aver indotto il legislatore statale a prevedere un'articolazione delle competenze amministrative in maniera tale da conciliare le necessarie esigenze unitarie e il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione della protezione civile.

Ma sono possibili anche altri moduli partecipativi, meno coinvolgenti, quali il mero raccordo (come per la determinazione degli indirizzi generali per le attività di formazione in materia di protezione civile ex art. 8, comma 1, lettera f, cod. protezione civile) o il parere della Regione interessata (come per l'attuazione delle misure per far fronte alle esigenze urgenti della ricostruzione ex art. 25, comma 2, lettera f, cod. protezione civile).

Lo stesso parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 19 dicembre 2017, sullo schema di decreto legislativo in attuazione della legge 16 marzo 2017, n. 30 (Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile), per il riordino del sistema nazionale della protezione civile, poneva in rilievo l'esigenza anche di «misure di semplificazione», segnalando che talora «lo strumento dell'intesa, sicuramente rispettoso delle autonomie, potrebbe rischiare di rendere subvalente l'interesse nazionale rispetto a quello regionale», talché in un caso l'intesa è stata sostituita con il mero raccordo (art. 9, comma 1, lettera b, cod. protezione civile).

6.– Tutto ciò premesso in generale, deve ora considerarsi, più specificamente, che il d.l. n. 189 del 2016 si è mosso in sintonia con il canone di leale collaborazione tra Stato e Regioni risultante dai principi fondamentali della materia «protezione civile», prescrivendo l'intesa sia nell'art. 2, comma 2, sia nell'art. 14, comma 4, del citato decreto.

La prima disposizione ha previsto che per l'esercizio delle funzioni di cui al precedente comma 1, il commissario straordinario provvede a mezzo di ordinanze emanate previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della «cabina di coordinamento» di cui all'art. 1, comma 5, e comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri; ordinanze che sono extra ordinem nel senso che possono essere «in deroga a ogni disposizione vigente» (art. 25 cod. protezione civile), ma nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo (sentenza n. 44 del 2019).

La seconda disposizione ha previsto che, sulla base delle priorità stabilite dal commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nella «cabina di coordinamento» di cui all'art. 1, comma 5, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali di cui al comma 2, lettere a) e b), i soggetti attuatori provvedono a predisporre e inviare i progetti degli interventi al commissario straordinario.

Nel vigore del regime dell'intesa – e, quindi, della codeterminazione del contenuto degli atti – il commissario straordinario ha operato per oltre due anni essendo stato ripetutamente prorogato lo stato di emergenza nazionale, da ultimo dall'art. 1, commi 988, lettera b), e 990, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) e dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici), in corso di conversione.

7.– Il meccanismo di collegamento rappresentato dalla codeterminazione del contenuto dell'atto oggetto dell'intesa nell'apposita sede della menzionata «cabina di coordinamento» ha evidentemente operato senza particolari criticità, sia perché inconvenienti o rallentamenti non sono stati segnalati dall'Avvocatura generale dello Stato, sia soprattutto perché lo stesso Governo, nell'adottare il successivo d.l. n. 109 del 2018, recante, tra l'altro, anche ulteriori misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi in Italia centrale negli anni 2016 e 2017 al fine dell'«accelerazione del processo di ricostruzione», non ha modificato – e quindi ha confermato nell'art. 37 (nella sua iniziale formulazione) – la prescrizione dell'intesa prevista, sia nell'art. 2, comma 2, sia nell'art. 14, comma 4, del precedente d.l. n. 189 del 2016. È anzi significativo, in particolare, che al comma 1, lettera a), la disposizione (art. 37) mirasse a riallocare la competenza circa la verifica dell'assenza di sovracompensazioni, con riferimento alle normative nazionali ed europee in materia di aiuti di Stato, spostandola dal commissario straordinario ai Presidenti delle quattro Regioni interessate. Quindi in questa parte il decreto-legge, al fine di accelerare il processo di ricostruzione (tale era la rubrica dell'art. 37), accentuava – e nient'affatto ridimensionava – il ruolo dei Presidenti delle Regioni.

È solo in sede di conversione che l'intesa richiesta dall'art. 2, comma 2, e dall'art. 14, comma 4, del precedente d.l. n. 189 del 2016 è stata degradata a parere.

Infatti, nel corso dell'esame alla Camera dell'art. 37 del d.l. n. 109 del 2018 è stato aggiunto, alla lettera a), il numero 1-bis), volto a prevedere che le ordinanze del commissario straordinario fossero emanate, sentiti i presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della «cabina di coordinamento», e non più previa intesa con gli stessi (emendamenti identici 37.1 e 37.3, approvati il 17 ottobre 2018 in sede di commissioni riunite VIII e IX). Inoltre, è stata aggiunta la lettera b-ter), che stabiliva che la predisposizione e l'invio al commissario straordinario dei progetti degli interventi per le opere pubbliche e i beni culturali, effettuate dai soggetti attuatori competenti, avvenisse sulla base delle priorità stabilite dal commissario straordinario, nella citata «cabina di coordinamento», di cui all'art. 1, comma 5, del medesimo decreto-legge, sentiti i vice commissari, e non più previa intesa con gli stessi (emendamenti identici 37.5 e 37.6, approvati il 17 ottobre 2018 in sede di commissioni riunite VIII e IX).

In breve, sono stati approvati emendamenti (di identico contenuto), i quali hanno previsto che il commissario straordinario, sia nell'adottare le ordinanze di cui all'art. 2, sia nel fissare le priorità per la ricostruzione pubblica di cui all'art. 14, sentisse i presidenti delle Regioni interessate, senza più necessità dell'intesa con gli stessi.

Dagli atti parlamentari non risulta la ragione di questa significativa modifica che, in controtendenza rispetto alla conferma della disposizione originaria (art. 37) nella parte in cui invece accentuava il ruolo dei presidenti delle Regioni quanto alla già richiamata questione delle sovracompensazioni, ne ridimensionava il ruolo quanto alle ordinanze del commissario straordinario e al piano delle priorità per la ricostruzione pubblica. Vi è solo un fugace e meramente assertivo riferimento a una non meglio precisata finalità di rendere più efficace l'azione del commissario straordinario (intervento dell'on. Patassini nella suddetta seduta del 17 ottobre 2018). Né l'Avvocatura generale ha offerto ulteriori elementi di valutazione in proposito.

Anche nella successiva relazione sul testo approvato in Commissione (seduta del 24 ottobre 2018) emerge questa sostanziale discrasia. Da una parte si dice: «L'articolo 37 prevede il trasferimento dal commissario straordinario ai vice commissari delle funzioni di monitoraggio sugli aiuti previsti dal decreto-legge n. 189 del 2016, al fine di verificare l'assenza di sovra-compensazioni in materia di aiuti di Stato [...]». Dall'altra parte si afferma: «Nel corso dell'esame in sede referente sono state aggiunte ulteriori disposizioni volte ad innovare il settore della governance della ricostruzione».

Quest'ultimo riferimento riguarda evidentemente le modifiche apportate dai due menzionati emendamenti convergenti nel sostituire l'intesa con il parere, senza però alcun chiarimento in ordine alle ragioni della modifica.

Questo ingiustificato abbassamento del livello di coinvolgimento delle Regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente, ridonda in lesione del principio di leale collaborazione e dei parametri indicati dalle difese delle Regioni ricorrenti (artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.), atteso che in generale nella materia della «protezione civile» e del «governo del territorio» l'intesa costituisce lo strumento adeguato di coinvolgimento delle Regioni. In particolare nella fattispecie in esame, della ricostruzione a seguito del sisma del 2016, l'intesa – come già evidenziato – era stata ritenuta strumento adeguato in sede di adozione sia del d.l. n. 189 del 2016, sia del d.l. n. 109 del 2018, senza che nessun particolare inconveniente nell'azione amministrativa del commissario straordinario risultasse essere stato denunciato o segnalato. La maggiore

adeguatezza dell'intesa rispetto al parere, allorché la norma statale incroci competenze regionali anche solo concorrenti, è stata da ultimo ritenuta nella sentenza n. 72 del 2019.

8.– Conseguono l'illegittimità in parte qua della disposizione impugnata, risultando assorbiti i profili subordinati delle censure mosse nel ricorso della Regione Marche e gli ulteriori parametri indicati nel ricorso della Regione Umbria.

La *reductio ad legitimitatem* richiede il ripristino della prescrizione dell'intesa – sia per le ordinanze del commissario straordinario (ex art. 2, comma 2, del d.l. n. 189 del 2016), sia per la determinazione delle priorità della ricostruzione pubblica (ex art. 14, comma 4, dello stesso decreto-legge) – laddove ora è previsto, dalla disposizione censurata, il mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate.

È però necessaria la modulazione temporale degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale, come questa Corte ha talora affermato.

È vero che «[l]e sentenze di accoglimento, in base al disposto dell'art. 136 Cost. confermato dall'art. 30 l. 11 marzo 1953 n. 87, operano ex tunc perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità sicché, dal giorno successivo alla loro pubblicazione, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione» (sentenza n. 139 del 1984; così anche le sentenze n. 127 del 1966 e n. 49 del 1970). Ma la naturale retroattività degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale non è senza eccezioni.

Da una parte, diversa è la decorrenza in caso di «illegittimità costituzionale sopravvenuta» (sentenza n. 178 del 2015), allorché è questa stessa Corte che indica in dispositivo la data in cui si verifica l'incostituzionalità, data successiva a quella di efficacia della disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenze n. 501 del 1988, n. 1 del 1991, n. 416 del 1992, nonché la stessa citata sentenza n. 178 del 2015) oppure stabilisce che la declaratoria di illegittimità costituzionale «non incide [...] in alcun modo su quanto finora avvenuto, sia in via amministrativa sia in via giurisdizionale» (sentenza n. 266 del 1988).

9.– D'altra parte, è possibile che vi sia «l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti» (sentenza n. 10 del 2015). Può infatti eccezionalmente presentarsi l'esigenza di bilanciamento con altri valori e principi costituzionali, i quali in ipotesi risulterebbero gravemente in sofferenza ove tali effetti risalissero, come di regola, retroattivamente fino alla data di efficacia della norma censurata.

Parimenti in precedenza, nella sentenza n. 1 del 2014 questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme della legge per l'elezione della Camera dei deputati e di quella per l'elezione del Senato della Repubblica, ha avvertito che «la decisione [...] produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale» venendo in gioco «il principio fondamentale della continuità dello Stato».

Altresì, nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, che risultavano parzialmente illegittime quanto al difettoso coinvolgimento delle Regioni non essendo prescritta la previa intesa con gli enti territoriali, questa Corte ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali, precisando che «la dichiarazione di illegittimità costituzionale [...] della previsione in esso contenuta non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti», ossia i «diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all'eliminazione delle barriere architettoniche)» (sentenza n. 74 del 2018; in senso conforme anche la sentenza n. 71 del 2018).

10.– Anche nella fattispecie in esame ricorre un’analoga esigenza di salvezza degli effetti utili dell’azione amministrativa già posta in essere in una situazione emergenziale, quale quella conseguente agli eventi sismici del 2016 e del 2017 nell’Italia centrale.

Infatti, l’esigenza contingente ed eccezionale – in quanto derivante da una calamità con connotazione di situazione di emergenza nazionale – di continuità dell’azione del commissario straordinario è rilevante sul piano costituzionale (art. 97 Cost.) e comporta la necessaria salvezza degli atti di quest’ultimo, per i quali sia intervenuto, nella vigenza (e in osservanza) della disposizione censurata, il parere favorevole dei (e non già l’intesa con i) Presidenti delle Regioni interessate.

In tale situazione l’efficacia retroattiva della presente pronuncia rischierebbe di incidere negativamente sull’azione amministrativa già utilmente posta in essere dal commissario straordinario, pur non ancora consolidatasi in una situazione esaurita. Ciò infatti rappresenterebbe un fattore di ritardo nella ricostruzione e rimozione dei danni dei suddetti eventi sismici, la cui accelerazione, al contrario, costituisce, tra le altre, la ragione ispiratrice del recente d.l. n. 123 del 2019, in corso di conversione.

Da ciò, la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei limiti e nei termini di cui in motivazione.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l’illegittimità costituzionale, nei limiti e nei termini di cui in motivazione, dell’art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, nella parte in cui ha previsto rispettivamente che le ordinanze del commissario straordinario di cui all’art. 2, comma 2, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, sono adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate anziché previa intesa con gli stessi e che le priorità degli interventi di cui all’art. 14, comma 4, dello stesso decreto-legge sono stabilite dal commissario straordinario sentiti i vice commissari anziché previa intesa con gli stessi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2019.

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 247

Materia: Sanità; ordinamento degli uffici regionali; pubblico impiego; poteri sostitutivi

Parametri invocati: Art. 77 della Costituzione; artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione; principio di affidamento

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Molise

Oggetto: Art. 25-septies del decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136

Esito: Illegittimità costituzionale

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Regione Molise propone ricorso in via principale alla Corte Costituzionale contro l'articolo 25-septies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito in legge 17 dicembre 2018, n. 136, laddove la norma dispone l'incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario delle Regioni, solitamente conferito ai Presidenti di Regione, con l'espletamento di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento, stabilendo, oltretutto, l'incompatibilità anche per gli incarichi commissariali in corso alla data di entrata in vigore del decreto legge, con conseguente decadenza dall'incarico commissariale dei Presidenti delle Regioni commissariate a far data dalla nomina dei nuovi commissari ad acta.

Ad avviso della ricorrente, la disciplina contrasterebbe con diversi parametri costituzionali. Innanzitutto, si denuncia la violazione dell'art. 77 Cost., laddove, ai sensi dell'art. 117 comma 3 e 118 Cost., le materie della "tutela della salute" e del "coordinamento della finanza pubblica" sono a competenza concorrente tra Stato e Regioni, per cui lo Stato non avrebbe potuto adottare unilateralmente la norma impugnata nell'atto legislativo d'urgenza, senza alcun coinvolgimento regionale, in violazione del principio di leale collaborazione. Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 77 Cost., la Regione evidenzia l'estraneità della norma sugli incarichi dei commissari ad acta rispetto alla materia oggetto di disciplina della legge 136/2018, in cui, al momento della conversione del d.l. 119/2018, è confluita anche la disposizione impugnata.

In merito alla violazione del principio di leale collaborazione alla base dei rapporti tra Stato e Regioni, sono invocati anche gli articoli costituzionali 3, 97, 117 comma 3, 118 e 120: la norma impugnata, attraverso il mancato coinvolgimento delle Regioni nella procedura decisionale e a causa della previsione della sua capacità sostanzialmente retroattiva, ingenererebbe degli effetti dannosi nei confronti delle Regioni in cui il commissariamento è già in atto, come è la situazione della Regione Molise. L'intervento normativo con decreto-legge non sarebbe giustificato alla luce dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione e sussidiarietà, perché la previsione della decadenza in ogni caso del Presidente della Regione dall'incarico di commissario ad acta imporrebbe un onere sproporzionato rispetto al fine da perseguire, non tenendo conto delle situazioni specifiche, prescindendo dalla bontà o meno dell'esperienza commissariale in corso; perché manca il presupposto dell'inerzia regionale, manca la fase di confronto con le Regioni interessate e, infine, perché la norma censurata adotta una

soluzione che non tiene conto della prossimità del commissario rispetto all'istituto regionale. Ne deriva anche la violazione dell'articolo 81 della Costituzione: la nuova nomina del commissario, trattandosi di persona terza rispetto all'amministrazione, e dunque da retribuire ex novo, comporta per le Regioni nuovi oneri finanziari, generando non solo un contrasto con il principio di contenimento delle spese pubbliche, ma anche con il principio di ragionevolezza, dato la perplessità sollevata dalla Regione Molise in merito all'imposizione di nuovi oneri finanziari ad una Regione già obbligata ad adempiere al piano di rientro delle spese sanitarie. I principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di leale collaborazione (art. 117, comma terzo, 118 e 120 Cost.) sarebbero violati, infine, dalla previsione della cessazione automatica del mandato commissariale in corso, a prescindere da qualsiasi valutazione di opportunità, che equivarrebbe ad un intervento sostitutivo da parte dello Stato nei confronti della Regione in maniera del tutto discrezionale. Infine, a tal proposito, la ricorrente denuncia la violazione del principio di affidamento, quale enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione alla portata sostanzialmente retroattiva della norma dettata dal comma 3 dell'art. 25-septies impugnato.

Data la complessità della materia, la Corte costituzionale ritiene doveroso premettere una ricostruzione del quadro normativo di riferimento entro il quale, nel corso degli anni, si è inserita la disciplina dei piani di rientro delle spese sanitarie e della figura del commissario ad acta. In considerazione della grave e persistente incapacità di alcune Regioni di controllare la spesa sanitaria, dando vita a situazioni di gravi deficit strutturali, a partire dalla Legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"), il legislatore statale ha introdotto un meccanismo articolato facente leva sui piani di rientro, in virtù del quale viene imposto alle Regioni che si fossero trovate in condizioni di sofferenza finanziaria strutturale in materia sanitaria, di sottoporsi ad una complessa procedura di risanamento, al fine di poter beneficiare del sostegno finanziario dello Stato. Per garantire la realizzazione degli obiettivi stabiliti nei piani di rientro stipulati in base all'art. 1, comma 180 della L. 311/2004, il legislatore ha introdotto una particolare procedura descritta dall'art. 4 del d.l. 159/2007 e che prevede prima una diffida nei confronti della Regione che si rende inadempiente agli impegni assunti in sede di sottoscrizione dei piani di rientro, e poi la nomina, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un commissario ad acta, con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione. La disciplina dei piani di rientro per il disavanzo sanitario e della nomina di commissari ad acta per la loro realizzazione è stata più volte novellata e modificata negli anni successivi, da ultimo con il censurato art. 25-septies del d.l. 119/2018, convertito in L. 136/2018, con cui, dopo che era stata abrogata dall'articolo 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge finanziaria 2017), viene ripristinata l'incompatibilità tra la nomina a commissario ad acta per l'attuazione dei piani di rientro sanitari e lo svolgimento di incarichi istituzionali regionali, in primis di Presidente della Regione. Sulla base della successione legislativa che vi è stata in materia e sui requisiti richiesti per poter essere nominati commissari ad acta, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso della Regione Molise per difetto di interesse, ma la Consulta non accoglie le due eccezioni proposte.

Passando all'esame del merito delle censure mosse dalla Regione Molise, assume rilievo pregiudiziale la questione relativa alla prospettata violazione dell'art. 77 Cost.: la norma impugnata, inserita in sede di conversione del d.l. 119/2018 nella L. 136/2018, contrasterebbe con il necessario coordinamento tra Stato e Regioni, derivante dal fatto che la norma si riferisce ad ambiti a competenza concorrente (la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica), e sarebbe del tutto estranea rispetto alla materia disciplinata dalle disposizioni originarie del decreto stesso.

In merito alla prima questione, l'Avvocatura generale ne prospetta l'inammissibilità per mancanza di lesione di attribuzioni regionali. Secondo la resistente, infatti, la disciplina del commissariamento, oggetto della norma censurata, deve essere mantenuta distinta da quella relativa ai piani di rientro, anche se fra loro correlate, perché si riferiscono a fasi diverse della procedura

finalizzata al risanamento finanziario dei servizi sanitari. La disciplina dei Piani di rientro attiene alla preventiva fase di programmazione e attuazione degli stessi, e vi trova applicazione il principio di leale cooperazione e di condivisione tra Stato e Regioni; invece, la regolamentazione del commissariamento, a seguito del persistente inadempimento delle Regioni sottoposte ai piani di risanamento, è piena espressione del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost., e pertanto rientra nella competenza legislativa esclusiva statale. La Corte costituzionale si esprime sostenendo che in linea di massima si deve ritenere corretta l'affermazione secondo cui, una volta constatato il fallimento dei concordati Piani di rientro, l'intervento dello Stato attraverso l'istituto del commissariamento coinvolge una fase di intervento sostitutivo ontologicamente riservato, sul piano normativo e su quello gestionale, alle scelte statali, nell'ambito delle attribuzioni devolute e per le finalità indicate dall'art. 120, comma secondo, della Costituzione, il quale consente al Governo di sostituirsi agli organi regionali in caso di mancato rispetto delle normative imposte, sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Tuttavia, occorre sottolineare la circostanza secondo cui, per il concreto atteggiarsi delle specifiche opzioni esercitate in ambiti pur riservati, lo Stato possa arrivare ad incidere concretamente su competenze regionali concorrenti, come sono la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica, in modi che le Regioni possono considerare dannosi, oltrepassando i limiti che consentono l'intervento in sussidiarietà dello Stato. Nella vicenda in esame, la norma impugnata introduce un meccanismo di incompatibilità tra la carica di commissario ad acta e qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione commissariata che determina una menomazione sul piano delle competenze regionali, una significativa interferenza nella sfera regionale rispetto alla normativa previgente e riferita, per di più, alla gestione di ambiti di competenza legislativa concorrente ai sensi degli artt. 117 comma terzo Cost. La legittimazione della Regione a far valere i vizi di una normativa che, seppur inquadrata nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, modifica negativamente il previgente regime non è contestabile: da questo punto di vista, la questione di legittimità sollevata è ammissibile.

Sempre in relazione alla censura dell'art. 25-septies in rapporto all'art. 77 Cost., la Corte costituzionale richiama una giurisprudenza costituzionale consolidata (sentenze 355/2010; 22/2012; 32/2014), ai sensi della quale l'inserimento nella legge di conversione di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, comma secondo, della Carta. Le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal d.l. o alla ratio del provvedimento, determinandosi un difetto di omogeneità della legge di conversione quando le norme aggiunte siano totalmente estranee o intrusive, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenze 251/2014; 154/2015; 181/2019 e 226/2019). Secondo la Corte costituzionale, in conclusione, alla stregua dei principi richiamati, appare nella specie evidente che tra le norme che formano il d.l. 119/2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita successivamente ad opera della legge di conversione 136/2018, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro.

Pertanto, la Corte costituzionale dichiara l'articolo 25-septies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 77 Cost., considerando assorbite le ulteriori censure dedotte dalla Regione ricorrente.

SENTENZA N. 247

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25-septies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, promosso dalla Regione Molise con ricorso notificato il 15-20 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2019, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Molise e gli avvocati dello Stato Leonello Mariani e Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Molise propone ricorso in via principale avverso l'art. 25-septies, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, nella parte in cui tale norma dispone la incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento e stabilisce la applicabilità della incompatibilità anche per gli incarichi commissariali in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione, introduttiva del citato articolo, con la conseguente decadenza

dall'incarico commissariale dei Presidenti di Regione a far data dalla nomina dei nuovi Commissari ad acta.

1.1.– La disciplina censurata contrasterebbe, ad avviso della Regione ricorrente, con vari parametri di costituzionalità.

Risulterebbe, infatti, anzitutto violato l'art. 77 della Costituzione in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione nelle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché violazione del principio di leale collaborazione. Sussisterebbe violazione dell'art. 77 Cost. – con ridondanza sulle attribuzioni regionali in tema di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica – a causa della evidente estraneità della norma impugnata rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è stata inserita in sede di conversione.

Vulnerato sarebbe anche il principio di leale collaborazione, trattandosi di intervento adottato unilateralmente dello Stato, senza alcun coinvolgimento della Regione.

1.2.– Viene poi dedotta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché la violazione del principio di leale collaborazione a norma degli artt. 117 e 118 Cost. e degli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost. , in quanto, tenuto conto della funzione dei piani di rientro e del necessario confronto istituzionale, la norma impugnata avrebbe generato effetti addirittura dannosi, introducendo, senza alcun coinvolgimento regionale, una preclusione assoluta, applicabile retroattivamente anche per quelle Regioni il cui commissariamento è già in atto e che viene ad essere intaccato dall'innesto di una figura di commissario completamente slegata dalla istituzione regionale.

1.3.– L'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto il profilo della totale assenza di margine di apprezzamento del caso concreto, tenuto conto del buon andamento della gestione dei piani di rientro, con evidenti riflessi negativi sulle competenze regionali, sia amministrative sia legislative, in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.

Il medesimo parametro costituzionale viene evocato anche sotto il profilo del mancato rispetto del principio di proporzionalità, in quanto la norma impugnata non sarebbe certamente quella meno pregiudizievole per le attribuzioni costituzionali regionali, considerato che la stessa impone un onere sproporzionato rispetto al fine da perseguire, dal momento che non prende in alcuna considerazione le situazioni specifiche, prescindendo, quindi, dalla bontà o meno della esperienza commissariale in corso.

1.4.– Si deduce, inoltre, violazione del principio di ragionevolezza, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione e di sussidiarietà, di cui agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., in quanto la norma denunciata non rispetterebbe i paradigmi declinati dalla giurisprudenza di questa Corte in tema di sussidiarietà. Non sussisterebbe, in particolare, il presupposto della inerzia regionale tale da legittimare l'intervento normativo, né si sarebbe realizzata alcuna fase di confronto con la Regione interessata. Non sarebbe stato neppure rispettato il principio di sussidiarietà, in quanto è stata adottata una soluzione opposta a quella di privilegiare la prossimità del commissario rispetto all'istituto regionale.

Il tutto, osserva la Regione ricorrente, in assenza di ragioni particolari atte a giustificare la scelta operata, con i naturali riverberi negativi sulle attribuzioni regionali, con specifico riferimento a quelle relative alla tutela della salute. L'esautoramento regionale sarebbe poi avvenuto, in spregio all'art. 120 Cost., senza rispetto del principio di leale collaborazione, generando, anche, la correlativa violazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost.

1.5.– Si lamenta, altresì, la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione. La nuova nomina del commissario, infatti, trattandosi di persona terza rispetto alla amministrazione, e dunque da retribuire ex novo, comporterà per la Regione nuovi oneri finanziari. Il che genera perplessità per il fatto che tali nuovi oneri possano essere imposti ad una Regione già obbligata ad adempiere al piano di rientro delle spese sanitarie.

La esigenza di contenimento della spesa pubblica, imposta dall'art. 81 Cost., risulterebbe pertanto frustrata dalla norma censurata, senza che risulti alcuna ragione per abbandonare il precedente e più economico modello, con conseguente violazione anche dell'art. 97 Cost.

Scelte, quelle censurate, che sono state operate in assenza di qualsiasi concertazione.

1.6.– Viene denunciata, infine, la violazione del principio di affidamento, quale enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, stante la portata sostanzialmente retroattiva della norma dettata dal comma 3 dell'art. 25-septies impugnato.

La cessazione automatica del mandato commissariale in corso, a prescindere da qualsiasi valutazione di opportunità, equivarrebbe, inoltre, ad un intervento sostitutivo nei confronti della Regione del tutto discrezionale, in violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di quello di buona amministrazione (art. 97 Cost.), degli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

2.– L'Avvocatura generale dello Stato propone una prima eccezione di inammissibilità del ricorso, fondata sulla carenza di interesse, al lume di una articolata deduzione. Alla stregua, infatti, della normativa succedutasi nel tempo e del tenore delle varie delibere di nomina, emergerebbe che il commissariamento della Regione Molise, originariamente disposto in base all'allora vigente art. 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito con modificazioni nella legge 29 novembre 2007, n. 222, sarebbe successivamente "transitato" nell'ambito applicativo dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n.191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

Pertanto, alla data di entrata in vigore dell'art. 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) – che ha eliminato per le Regioni commissariate la incompatibilità sancita dall'art. 1, comma 569, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)» – la Regione Molise doveva ritenersi ormai commissariata ai sensi dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, con la conseguente applicabilità della incompatibilità introdotta dalla legge n. 190 del 2014. La eventuale incostituzionalità della norma impugnata, pertanto, comporterebbe la reviviscenza della incompatibilità sancita dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli incarichi commissariali conferiti ai sensi dell'art. 2, commi 73, 83 e 84 della legge n. 191 del 2009, impedendo il cumulo per la Regione Molise dell'incarico di commissario con quello di Presidente della Regione.

Da qui, ad avviso della resistente, la inammissibilità del ricorso per difetto di interesse.

2.1.– La eccezione sollevata dalla Avvocatura comporta la necessaria disamina del complesso, articolato e non poco contraddittorio quadro normativo di riferimento, entro il quale si è snodata,

nel corso degli anni, la disciplina dei piani di rientro delle spese sanitarie, delle correlative procedure di commissariamento e delle altalenanti scelte operate in ordine alle “qualità” che doveva ricoprire la persona da nominare quale commissario ad acta per il riordino finanziario delle spese sanitarie gravanti sui bilanci regionali.

2.1.1.– È noto che, in considerazione della grave e persistente incapacità di alcune Regioni di controllare la spesa sanitaria, dando vita a situazioni di deficit strutturali tali da interagire anche con i livelli delle prestazioni erogabili, a partire dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», successivamente oggetto di varie modifiche, il legislatore statale introdusse un meccanismo articolato che faceva leva sui piani di rientro, in virtù del quale veniva imposto alle Regioni, che si fossero trovate in una condizione di sofferenza finanziaria strutturale in materia sanitaria, di sottoporsi ad una complessa procedura di risanamento, al fine di poter beneficiare del sostegno finanziario dello Stato ed accedere a nuovi finanziamenti. Gli impegni per il monitoraggio ed il contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria, sottoscritti attraverso una apposita intesa Stato-Regioni, erano assoggettati ad un controllo da parte di organismi appositamente istituiti dalla medesima intesa.

Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi stabiliti nei piani di rientro stipulati in base all’art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, il legislatore statale introdusse una particolare procedura descritta nell’art. 4 del d.l. n. 159 del 2007. In particolare, e per quel che qui interessa, venne prevista inizialmente una diffida ai sensi dell’art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Attuazione dell’art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo) nei confronti della Regione che si fosse resa inadempiente rispetto agli impegni assunti in sede di sottoscrizione dei piani di rientro e, poi, la nomina, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di un commissario ad acta, con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione.

Va peraltro sottolineato che l’art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, nella sua formulazione originaria aveva previsto che la nomina a commissario ad acta fosse incompatibile con l’affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento. Tale incompatibilità è poi venuta meno in ragione della sua espressa abrogazione ad opera dell’art. 79, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la compatibilità, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

2.1.2.– La impostatura dei piani di rientro è stata mantenuta anche nella legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)» (art. 1, comma 277, che recepì la intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005), nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» (art. 1, comma 796), la quale recepì il Patto per la salute 2007-2009, nella legge finanziaria n. 191 del 2009, che recepì il Patto per la salute 2010-2012, di cui alla intesa tra Governo e Regioni del 3 dicembre 2009, ed il cui art. 13, fra l’altro, prevedeva una articolata procedura di controllo per la gestione del deficit in campo sanitario, con la procedimentalizzazione di meccanismi di intervento sostitutivo a mezzo di commissari ad acta, nominati nella persona del Presidente della Regione.

L’art. 2, comma 79, della legge n. 191 del 2009, prevedeva, infatti, che, in caso di mancata presentazione da parte della Regione del piano di rientro ovvero in caso di mancata approvazione dello stesso, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell’art. 120 Cost., nominasse il Presidente della Regione quale commissario ad acta per la predisposizione del piano di rientro e per la sua

attuazione. L'art. 2, comma 83, della stessa legge n. 191 del 2009, prendeva in considerazione l'ipotesi in cui, pur essendo stato presentato ed approvato il piano di rientro, ad una verifica dello stesso venisse constatata la inadempienza della Regione in merito alla realizzazione degli obiettivi tracciati nel piano. In tal caso, il Consiglio dei ministri diffidava la Regione interessata ad attuare il piano, adottando altresì tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti. A seguito della persistente inerzia della Regione, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 Cost., nominava il Presidente della Regione commissario ad acta per la intera durata del piano di rientro; in particolare, il medesimo comma 83 proseguiva affermando che «il commissario adotta tutte le misure indicate nel piano nonché gli ulteriori atti e provvedimenti normativi, amministrativi organizzativi e gestionali ad esso implicati in quanto presupposti o comunque correlati e necessari alla completa attuazione del piano».

Merita peraltro di essere rilevato che, nel testo originario del comma 83, figuravano le parole “il presidente della regione commissario ad acta” che furono sostituite da quelle «il presidente della regione o un altro soggetto commissario ad acta» ad opera del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Pertanto, a far tempo dalla entrata in vigore di tale fonte novellatrice, il commissario ad acta poteva essere scelto anche tra persone diverse dal Presidente della Regione da commissariare.

Significativa appare anche la “storia” del comma 84 dell'art. 2 della ricordata legge n. 191 del 2009. Il testo originario stabiliva, infatti, che «Qualora il presidente della Regione, nominato commissario ad acta per la redazione e l'attuazione del piano ai sensi dei commi 79 o 83, non adempia in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano o agli obblighi, anche temporali, derivanti dal piano stesso, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, adotta tutti gli atti necessari ai fini della predisposizione del piano di rientro e della sua attuazione. Nei casi di riscontrata difficoltà in sede di verifica e monitoraggio nell'attuazione del piano, nei tempi o nella dimensione finanziaria ivi indicata, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, sentita la regione interessata, nomina uno o più commissari ad acta di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano e non realizzati». (La norma è stata modificata ad opera del comma 569 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, il quale ha soppresso le parole: «presidente della regione, nominato» ed ha sostituito le parole «ai sensi dei commi 79 o 83» con quelle: «, a qualunque titolo nominato»).

La disposizione, anche nella sua versione originaria, faceva evidentemente riferimento ad una ipotesi in cui il Presidente della Regione, (che, come si è visto, dal 2012 poteva, ma non doveva più essere necessariamente nominato commissario ad acta) fosse risultato inadempiente agli obblighi derivanti dal piano di rientro e stabiliva un autonomo potere sostitutivo statale attraverso un nuovo commissariamento: da qui, la previsione dei requisiti di professionalità del nuovo commissario, ontologicamente “incompatibile” con la persona del Presidente della Regione.

2.1.3.– Un radicale mutamento di prospettiva venne tracciato nel Patto per la salute 2014-2016, che formò oggetto della intesa tra Governo e Regioni del 10 luglio 2014. L'art. 12 del protocollo di intesa, infatti, dedicato ai Piani di riorganizzazione riqualificazione e rafforzamento dei servizi sanitari regionali, espressamente prevedeva, fra l'altro, «di promuovere l'adozione delle modifiche normative necessarie affinché, in caso di nuovi commissariamenti, sia previsto che la nomina a commissario ad acta sia incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento»; «che il Commissario ad acta, ove nominato, deve possedere un curriculum che evidenzia qualifiche e comprovate professionalità ed

esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti»; «che i sub Commissari svolgano attività a supporto dell'azione del Commissario, essendo il loro mandato vincolato alla realizzazione di alcuni o di tutti gli obiettivi affidati al Commissario con il mandato commissariale, avvalendosi del personale, degli uffici e dei mezzi necessari all'espletamento dell'incarico di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto – legge n. 259/2007, convertito con modificazioni, dalla legge n. 222/2007».

L'intesa raggiunta tra Governo, Regioni e Province autonome, proponeva di introdurre, dunque, per i futuri commissariamenti, la incompatibilità tra qualsiasi incarico regionale e l'assunzione della carica di commissario ad acta; ne stabiliva i requisiti di professionalità, ed espressamente evocava (nella parte dedicata ai sub- commissari), quale "fonte" degli incarichi, l'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007 (norma base, dunque, che permaneva nel tempo, anche a fronte dei nuovi commissariamenti cui si riferiva la introducenda incompatibilità di cariche).

2.1.4.– Il contenuto della intesa fu recepito nella legge finanziaria 2015, in quanto la legge 23 dicembre 2014, n. 190, stabilì, al comma 569, che «La nomina a commissario ad acta per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, effettuata ai sensi dell'articolo 2, commi 79, 83 e 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, è incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento.».

La stessa disposizione prevedeva, poi, che il commissario doveva possedere un curriculum che evidenziasse «qualificate e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti». Sul piano temporale, inoltre, veniva stabilito che la nuova disciplina trovava applicazione «alle nomine effettuate, a qualunque titolo, successivamente alla data di entrata in vigore» della stessa legge.

Il successivo comma 570 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 stabiliva, a sua volta, che le già richiamate disposizioni dell'art. 569 si applicavano «anche ai commissariamenti disposti ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni.» (ancora nella finanziaria del 2015, pertanto, i commissariamenti di cui all'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007 venivano considerati "non assorbiti" dalle successive fonti di novellazione della materia).

2.1.5.– La situazione muta novamente con la legge finanziaria del 2017 (Legge 11 dicembre 2016, n. 232), giacché, nel corso dei relativi lavori, venne approvato (con vivaci interventi critici della opposizione, che parlò di intervento normativo chiaramente diretto a favorire uno specifico Presidente di Regione commissariata) un emendamento con il quale la pregressa incompatibilità tra commissario ad acta e Presidente della Regione venne rimosso a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 232 del 2016.

L'art. 1, comma 395, stabilì, infatti che (il particolare è importante, nella prospettiva della eccezione di inammissibilità per carenza di interesse sollevata dalla Avvocatura dello Stato in riferimento al ricorso proposto dalla Regione Molise) «le disposizioni di cui al comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applicano alle regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2007, n. 222». A sua volta, il comma 396 dello stesso articolo, abrogava il comma 570 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (il quale, come già accennato, stabiliva la estensione della incompatibilità anche ai commissariamenti disposti a norma dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007).

Da tale operazione normativa, dunque, non veniva “toccato” il regime dei commissariamenti di cui ai commi 79, 83 e 84 dell’art. 2 della legge n. 191 del 2009, che avevano formato oggetto della novellazione operata dall’art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014, il quale aveva introdotto, per quei commissariamenti, il meccanismo della incompatibilità fra le note cariche di commissario ad acta e Presidente della Regione.

3.– Alla stregua di tale composita evoluzione del quadro normativo può dedursi la infondatezza della eccezione sollevata dalla Avvocatura generale dello Stato, dal momento che l’originario “titolo” di commissariamento della Regione Molise, rappresentato dal più volte richiamato art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, non si è affatto “inalveato” – come pretenderebbe la difesa dello Stato – all’interno della più “matura” e completa disciplina dei commissariamenti dettata – pur tenendo conto delle articolate sovrastrutturazioni normative che l’hanno attinta, attraverso le varie fonti novellatrici – dalla legge n. 191 del 2009.

Occorre infatti rilevare che i commissariamenti più antichi – come quello della Regione Molise, che ormai ha abbondantemente superato il decennio – non hanno subito una sorta di “novazione” sul versante della legislazione applicabile, in quanto la base normativa dalla quale ha tratto origine l’intervento sostitutivo dello Stato è rimasta intatta nella sua perdurante produzione di effetti, al punto che ha formato oggetto di espresso richiamo proprio – e da ultimo – ad opera della norma censurata dal ricorso.

Deve infatti escludersi che per le Regioni all’epoca già commissariate, la legge n. 191 del 2009 abbia rappresentato una fonte “novatrice” di tale portata da aver nella sostanza “sterilizzato” la precedente disciplina. Il riferimento alle Regioni commissariate ai sensi dell’art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 era stato infatti soppresso dall’art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, che aveva escluso la incompatibilità per quei tipi di commissariamento, a testimonianza, dunque, della perdurante efficacia di quel regime di commissariamento. Tant’è che il decreto oggi impugnato si è ovviamente fatto carico di eliminare quella disposizione, sopprimendo, appunto, il primo periodo di quel comma.

Ma ugualmente di rilievo è l’assunto della difesa regionale, laddove evidenzia come l’art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, avesse espressamente chiarito che per le Regioni già sottoposte a piani di rientro e commissariate alla data del 31 dicembre 2009 restasse fermo l’assetto della gestione commissariale previgente, pur trovando per esse applicazione le disposizioni dettate dai commi da 80 a 86 dell’art. 2 della stessa legge. Considerazioni, quelle testé svolte, avvalorate dal fatto che i vari decreti di nomina dei commissari richiamavano tutti l’art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.

A prescindere, dunque, dalla validità della tesi secondo la quale dalla eventuale incostituzionalità deriverebbe una sorta di “reviviscenza retrograda”, che genererebbe l’automatico riespandersi delle disposizioni previgenti alle varie novelle con portata abrogatrice – tesi che non potrebbe comunque condividersi, in considerazione del fatto che le varie modifiche succedutesi nel tempo non sono state di abrogazione pura e semplice – è assorbente rilevare che l’interesse al ricorso risulta asseverato dal fatto che la eventuale rimozione della incompatibilità, introdotta dalla disposizione impugnata, lascerebbe inalterato, per le Regioni commissariate ai sensi dell’art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, il quadro normativo previgente, con la conseguente possibilità di designare o mantenere, quale commissario ad acta, la persona che rivesta un incarico istituzionale presso la Regione commissariata.

4.– A proposito, poi, della ulteriore eccezione di inammissibilità per carenza di interesse al ricorso, proposta dall’Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che non sarebbe stata impugnata la

parte della norma che enuncia i requisiti che deve possedere il commissario ad acta, e che, comunque sia, precluderebbe il conferimento dell'incarico ad un "politico", la difesa regionale – a prescindere da qualsiasi rilievo circa il naturale "assorbimento" di tale profilo nel quadro delle censure proposte – puntualmente rileva come la impugnativa della Regione avesse riguardato l'art. 25-septies del d.l. n. 119 del 2018 in tutte le sue parti, addirittura espressamente enunciando, a pag. 9 del ricorso, proprio il comma 2, lettera b), della disposizione censurata, ove si dettano, per l'appunto, i requisiti professionali di cui deve essere in possesso il commissario.

Anche tale eccezione va dunque disattesa.

5.– Scendendo all'esame del merito delle singole censure, rilievo pregiudiziale assume la questione relativa alla prospettata violazione dell'art. 77 Cost., dedotta sul presupposto che la norma impugnata, inserita in sede di conversione del d.l. n. 119 del 2018, si presenterebbe del tutto estranea rispetto alla materia disciplinata dalle disposizioni originarie del decreto stesso.

5.1.– L'Avvocatura generale dello Stato prospetta la inammissibilità della questione per mancanza di lesione di attribuzioni regionali e, dunque, per mancanza di ridondanza del parametro non relativo alle competenze. Altro sarebbe, infatti, la disciplina dei piani di rientro, altro è la disciplina del commissariamento – oggetto della norma censurata – che è espressione del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost., e che rientra nell'ambito della competenza statale esclusiva. Anche se si tratta di discipline fra loro correlate – soggiunge l'Avvocatura – nondimeno le stesse devono essere tenute distinte, in quanto riferite a fasi diverse della procedura finalizzata al risanamento finanziario dei servizi sanitari: per la prima, attinente alla programmazione ed attuazione dei Piani di rientro, trova applicazione il principio cooperativo e di condivisione; per la seconda, riguardante l'intervento sostitutivo dello Stato attraverso il commissariamento, la competenza legislativa è di esclusiva spettanza statale.

La tesi della difesa dello Stato non può, però, essere, nel caso di specie, condivisa.

In linea di massima, deve infatti ritenersi corretta l'affermazione secondo la quale, una volta constatato il fallimento dei concordati Piani di rientro, i cui risultati sono accertati attraverso le periodiche verifiche effettuate nell'ambito di Tavoli di lavoro cogestiti, l'intervento dello Stato, attraverso l'istituto del commissariamento, coinvolge una fase di intervento sostitutivo ontologicamente riservato – sul piano normativo e gestionale – alle scelte statali, nell'ambito delle attribuzioni devolute e per le finalità indicate dall'art. 120, secondo comma, Cost.

E deve in proposito richiamarsi il costante assunto, ribadito da ultimo nelle sentenze n. 195 e n. 194 del 2019, secondo il quale «le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze tra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite [...] e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto delle competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito».

Occorre peraltro assegnare il dovuto risalto alla circostanza che, per il concreto atteggiarsi delle specifiche opzioni esercitate in ambiti pur riservati, lo Stato possa "incidere" su competenze regionali concorrenti – come la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica – secondo prospettive che la Regione può rivendicare come menomative, e di là dai limiti tracciati dalle necessità insite nell'intervento in sussidiarietà.

Ove così non fosse, d'altra parte, si realizzerebbe una ipotesi di totale sottrazione al controllo costituzionale da parte delle Regioni, circa i possibili ambiti di interferenza con le relative attribuzioni, in tutte le ipotesi in cui lo Stato faccia uso degli eccezionali poteri al medesimo conferiti per surrogare carenze degli enti locali, in particolare sul versante della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ebbene, nella vicenda in esame, introducendo la norma impugnata un meccanismo di incompatibilità tra la carica di commissario ad acta rispetto all'affidamento o alla prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione commissariata, si determina una automatica menomazione sul piano delle competenze, anche rispetto alla previgente disciplina, dal momento che il quadro normativo preesistente consentiva l'esercizio di quella funzione da parte del Presidente della Regione commissariata.

Un novum normativo che finisce, quindi, per determinare (specie per i commissariamenti in atto, ricoperti da presidenti di Regione, che decadono dall'incarico) una significativa interferenza nella sfera regionale, anche sul versante del relativo assetto ordinamentale, riferito, per di più, alla gestione di ambiti di competenza (sanità e coordinamento della finanza pubblica) concorrenti, anche se incisi dall'intervento sostitutivo dello Stato.

Non è quindi contestabile la legittimazione della Regione a far valere i vizi di una normativa che – pur se inquadrata nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato – modifica il previgente regime, direttamente riguardante non le attribuzioni del commissario ad acta in quanto tali, ma la persona che ricopre l'incarico di Presidente della Regione, assunto come soggetto incompatibile a svolgere quelle funzioni.

5.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha in più occasioni avuto modo di ribadire che «l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012).

La legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-bis del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, «alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso» (sentenza n. 32 del 2014).

D'altra parte, «il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi

straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007)» (sentenza n. 154 del 2015).

È vero – e va ancora ribadito – che «[l]a legge di conversione [...] rappresenta una legge “funzionalizzata e specializzata” che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico» (sentenza n. 32 del 2014).

Tuttavia questa Corte ha anche precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), per cui «Solo la palese “estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge” (sentenza n. 22 del 2012) o la “evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge” (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (sentenza n. 181 del 2019, nonché, da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 226 del 2019).

5.3.– Ebbene, alla stregua dei richiamati principi, appare nella specie evidente che tra le norme che hanno formato oggetto del decreto-legge n. 119 del 2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita ad opera della legge di conversione, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della ratio complessiva del provvedimento di urgenza, né sotto l'aspetto dello sviluppo logico o di integrazione, ovvero di coordinamento rispetto alle materie “occupate” dall'atto di decretazione.

L'originario decreto, infatti, enunciava i presupposti della straordinaria necessità e urgenza come ricordati a «misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili». Il provvedimento, in particolare, era strutturato in due titoli: il primo, recante «Disposizioni in materia fiscale», ed il secondo, «Disposizioni finanziarie urgenti». Il primo titolo era a sua volta suddiviso in tre capi: il primo recante «Disposizioni in materia di pacificazione fiscale», composto da nove articoli; il capo II recante «Disposizioni in materia di semplificazione fiscale e di innovazione del processo tributario», composto di sette articoli; il capo III recante «Altre disposizioni fiscali», composto da quattro articoli. Il Titolo II era composto da sette articoli.

Come posto in evidenza dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, l'originario decreto-legge (composto, come si è detto, da 27 articoli) è passato, a seguito dell'esame del Senato, a 64 articoli complessivi. Il Comitato ha sottolineato, al riguardo, che il provvedimento appare riconducibile, sulla base del preambolo, a due distinte finalità: da un lato, quella di introdurre nuovi meccanismi di carattere fiscale; dall'altro lato, quella di effettuare rifinanziamenti di significativi stanziamenti di bilancio (quali le risorse destinate al contratto di programma con le società RFI-Spa, art. 21; quelle per il fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, art. 22; quelle per l'autotrasporto, art. 23; quelle per le missioni internazionali, art. 24; a queste finalità – ha ancora osservato il Comitato – se ne aggiunge una terza, per quanto non riportata nel preambolo, vale a dire quella di intervenire in materia di integrazione salariale straordinaria, art. 25. «Andrebbe approfondita – rileva il documento – la riconducibilità a tale perimetro» di varie norme introdotte in sede di conversione, fra le quali si cita espressamente proprio l'art. «25-septies (piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario)», che costituisce oggetto dei ricorsi.

Va infine sottolineato che il Comitato conclusivamente «raccomanda altresì quanto segue: abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale

n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d'urgenza, evitando "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei"».

Pertanto, esclusa qualsiasi pertinenza delle disposizioni di carattere fiscale contenute nel titolo I del decreto rispetto al tema dei commissari per il ripianamento delle spese sanitarie regionali, non può non sottolinearsi come del tutto eccentrico rispetto a quel tema si presenti anche l'oggetto (e la ratio) delle disposizioni di carattere "finanziario", posto che gli articoli del decreto "incasellati" nel titolo II sono dedicati, come si è visto, al finanziamento di specifiche attività o fondi tutti eterogenei gli uni rispetto agli altri.

D'altra parte, a segnalare la eccentricità della norma censurata rispetto alla materia del decreto sta – come correttamente puntualizza la Regione ricorrente – il rilievo che, in sede di conversione del decreto stesso, il legislatore abbia avvertito l'esigenza di modificare, in parte qua, proprio la rubrica del titolo II, introducendo le parole «e disposizioni in materia sanitaria», a testimonianza della estraneità della norma rispetto al contenuto del provvedimento convertito.

A tale riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato osserva, da un lato, che la disposizione oggetto dei ricorsi è intervenuta su norme contenute in due leggi finanziarie, e dunque rientrerebbe nella "materia finanziaria" che costituisce in parte oggetto dell'originario decreto. Dall'altro lato, la difesa dello Stato rileva che la disciplina dei piani di rientro afferisce pacificamente alla materia della finanza pubblica e, in particolare, alle politiche di bilancio, dal momento che l'andamento economico della sanità regionale costituisce una componente essenziale del quadro macroeconomico nazionale, specie con riferimento proprio al caso dei commissariamenti, che presuppongono uno squilibrio di gravità tale da imporre interventi immediati sul piano del contenimento della spesa pubblica, a salvaguardia della unità economica nazionale e dei livelli essenziali di prestazioni in tema di salute.

A fronte di tali rilievi deve però rilevarsi che il concetto di "materia finanziaria" si riempie dei contenuti definitivi più vari, in ragione degli oggetti specifici cui essa risulta in concreto riferita; mentre, non è certo la sedes in cui la norma risulti inserita (legge finanziaria) quella dalla quale cogliere quei tratti di univocità di ratio che la difesa della resistente pretenderebbe desumere.

È proprio perché la "materia finanziaria" risulta concettualmente "anodina" – dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria" – che il riferimento ad essa, come identità di ratio, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di "innesto" in sede di conversione dei decreti-legge di norme "intruse" rispetto al contenuto ed alla ratio complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privata di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale.

La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 77 Cost.

6.– Restano assorbite le ulteriori censure dedotte dalla Regione ricorrente.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25-septies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2019.

Sentenza: 9 ottobre 2019, n. 248

Materia: Ordinamento della comunicazione; sostegno all'innovazione per i settori produttivi

Parametri invocati: Articoli 27, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Articolo 6, comma 4, lettera e), della Legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale)

Esito: Non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La legge della Regione Umbria n. 11 del 4 dicembre 2018 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale) prevede l'accesso a finanziamenti pubblici regionali per le imprese che operano nell'ambito dell'informazione. In forza della disposizione impugnata dalla ricorrente, ovvero l'art. 6, comma 4, lett. e), della suddetta l.r., sono escluse da tali finanziamenti le imprese i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per i reati di cui al libro II, titolo II, capo II (Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione) o al titolo XIII, capo II (Dei delitti contro il patrimonio mediante frode) del codice penale.

Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe l'art. 117, comma secondo, lett. l), della Costituzione, in quanto comporterebbe un'invasione della competenza legislativa dello Stato in materia di ordinamento penale. La Corte Costituzionale ritiene infondata la censura dell'Avvocatura generale dello Stato, in quanto, nonostante una norma regionale debba ritenersi invasiva della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale sia quando incida direttamente su fattispecie penali sia quando produca effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato (come sancito dalla stessa Corte nella sent. n. 172/2017), la disposizione impugnata non genera alcuna di queste conseguenze. L'art. 6, co. 4, lett. e), della l.r. Umbria 11/2018 si limita a stabilire una condizione soggettiva per l'accesso ai finanziamenti previsti dalla stessa legge. Tale condizione non consiste in una privazione o limitazione di un diritto del quale l'interessato sia già titolare, né nella perdita di uno status o di una capacità: introduce, piuttosto, un requisito di "onorabilità", di merito, per l'ottenimento di un beneficio economico erogato dalla Regione in materie di competenza legislativa concorrente, quali sono l'ordinamento della comunicazione e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, in cui si inserisce la legge regionale 11/2018.

La seconda censura mossa dal Governo all'articolo 6, comma 4, lett. e), della l.r. 11/2018, è in relazione all'articolo 27, comma secondo, della Carta costituzionale. Secondo il ricorrente, la disposizione in questione violerebbe il principio di non colpevolezza espresso dalla norma costituzionale laddove prevede che l'esclusione dai finanziamenti pubblici avvenga anche nei confronti dei titolari delle imprese o degli editori che abbiano riportato una condanna non definitiva. Secondo la Corte Costituzionale deve essere ritenuta infondata anche questa questione, poiché il requisito indicato dall'art. 6, co. 4, lett. e) consiste in una misura cautelare che risponde ad una logica diversa da quella dell'anticipazione della sanzione: una misura cautelare lede il principio di non colpevolezza quando, a causa di irragionevolezza assoluta, sproporzione o eccesso rispetto alla funzione cautelare, risulta in concreto come una sanzione anticipata. Nel caso di specie, la ratio

della disposizione è sicuramente compatibile con il principio di non colpevolezza, poiché non comporta alcuna restrizione di diritti dei quali gli interessati già godano, né comporta alcuna interdizione o sospensione dell'attività dell'impresa di cui siano titolari: la norma prevede un requisito negativo (la mancanza di condanne per delitti contro la pubblica amministrazione o contro il patrimonio mediante frode) per ottenere l'accesso ai finanziamenti pubblici previsti dalla legge regionale di riferimento, al fine di prevenire il rischio di possibili abusi del denaro pubblico da parte di soggetti ritenuti responsabili, in primo o in secondo grado, per reati simili.

Conclusivamente, la Corte costituzionale dichiara infondate le questioni di legittimità dell'art. 6, comma 4, lett. e), della l.r. Umbria 11/2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento agli articoli 27, comma 2, e 117, co. 2, lett. 1), della Costituzione.

SENTENZA N. 248

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, lettera e), della legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-14 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 18 febbraio 2019, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

udito l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 6, comma 4, lettera e), della legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale), ritenendolo in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), nonché con l'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

2.– La legge reg. Umbria n. 11 del 2018 prevede, tra l'altro, finanziamenti alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale. In forza della disposizione impugnata, tuttavia, da tali finanziamenti sono escluse «le imprese i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche in via non definitiva, per i reati di cui al libro II, titolo II, capo II (Dei delitti dei privati contro la

pubblica amministrazione) ovvero al titolo XIII, capo II (Dei delitti contro il patrimonio mediante frode) del codice penale».

Secondo il ricorrente, tale esclusione comporterebbe una invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché la violazione del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva di cui all'art. 27, secondo comma, Cost.

3.– La prima censura non è fondata.

Vero è che una norma regionale deve ritenersi invasiva della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale non solo quando incida su fattispecie penali, modifichi i presupposti per la loro applicazione o introduca nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, ma anche allorché produca «effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato» (sentenza n. 172 del 2017).

La disposizione impugnata, tuttavia, non introduce alcun effetto sanzionatorio ulteriore rispetto a quelli già previsti dalle norme penali richiamate, limitandosi piuttosto a stabilire una condizione soggettiva per l'accesso ai finanziamenti previsti dalla legge regionale. Tale condizione non produce in capo all'interessato le conseguenze caratteristiche di ogni sanzione, e cioè la privazione o limitazione di un diritto del quale l'interessato già sia titolare, ovvero la perdita di uno status o di una capacità. Piuttosto, essa si atteggia come mero requisito di "onorabilità" (si vedano, analogamente, le sentenze n. 36 del 2019, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015, in tema di sospensione e decadenza dalle cariche elettive) per l'ottenimento di un beneficio economico erogato dalla Regione in materie di competenza legislativa concorrente (quali l'ordinamento della comunicazione e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi), rispetto al quale l'interessato non potrebbe vantare alcun diritto in assenza della legge impugnata.

La disposizione non incide, pertanto, sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, la quale non può essere intesa in senso tale da precludere alle Regioni di stabilire, negli ambiti riservati alla propria competenza concorrente o residuale, requisiti soggettivi connessi all'assenza di precedenti penali, per chi voglia fruire di benefici previsti dalla legislazione regionale.

Che poi la disposizione impugnata precluda l'accesso al finanziamento anche a chi abbia riportato condanne ancora non definitive, è questione che non attiene al parametro costituzionale relativo al riparto di competenze tra Stato e Regioni, bensì alla presunzione di innocenza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., che vincola in egual misura la legislazione statale e quella regionale.

4.– Nemmeno la censura ex art. 27, secondo comma, Cost. è, peraltro, fondata.

Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva è violato allorché la legge preveda una misura che costituisca, nella sostanza, una sanzione anticipata in assenza di un accertamento definitivo di responsabilità (ex plurimis, sentenze n. 206 del 1999, n. 239 e n. 141 del 1996).

Tale però non può essere considerata, per i rilievi appena svolti, l'esclusione dai finanziamenti pubblici prevista dalla disposizione impugnata, che costituisce piuttosto un requisito per l'accesso a tali finanziamenti.

Il requisito in esame risponde a una logica in senso lato cautelare, come in altre occasioni ritenuto da questa Corte (sentenze n. 276 del 2016, in tema di sospensione dalle cariche elettive in caso di

condanne non definitive per taluni reati; n. 454 del 2000, in tema di inabilitazione del notaio sottoposto a procedimento disciplinare; n. 206 del 1999, in tema di sospensione dall'ufficio dei dipendenti pubblici sottoposti a procedimento penale; n. 563 del 1989, in tema di sospensione provvisoria dell'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori in caso di condanna non definitiva per determinati reati); in particolare, tale logica è qui identificabile nella prevenzione del pericolo di abuso di denaro pubblico da parte di soggetti già condannati, ancorché in via non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione o il patrimonio.

Una simile logica è, in quanto tale, certamente compatibile con la presunzione di non colpevolezza, come dimostra la stessa esistenza delle misure cautelari previste dal codice di procedura penale, della cui legittimità costituzionale in linea di principio nessuno dubita, e che pure limitano in misura assai intensa una vasta gamma di diritti fondamentali della persona che ne è colpita, tra cui la stessa libertà personale, in assenza di un accertamento definitivo di colpevolezza.

Rispetto allora a una misura ispirata ad una finalità cautelare, «[l]a presunzione di non colpevolezza potrebbe essere chiamata in causa solo indirettamente, in quanto la misura, per i suoi caratteri di irragionevolezza assoluta o di sproporzione o di eccesso rispetto alla funzione cautelare, dovesse in realtà apparire, non come una cautela ma come una sorta di sanzione anticipata, conseguente alla commissione del reato» (sentenza n. 206 del 1999; significative sotto questo profilo, peraltro, anche le sentenze n. 141 del 1996 e n. 172 del 2012, le quali – pur ritenendo assorbite le censure ex art. 27, secondo comma, Cost. – caducano, la prima, la radicale incandidabilità a cariche elettive di coloro per i quali fosse stato disposto il mero rinvio a giudizio per determinati reati, in ragione degli «effetti irreversibili» di tale misura, come tali giustificabili soltanto sulla base di una sentenza definitiva di condanna; nonché, la seconda, la previsione dell'impossibilità per il lavoratore extracomunitario di ottenere la regolarizzazione del proprio titolo di soggiorno in caso di condanna, definitiva o meno, per tutti i reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, anche in ragione delle «conseguenze molto gravi, spesso irreversibili» provocate dalla disciplina censurata, giudicata da questa Corte manifestamente irragionevole rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore). In simili ipotesi, la misura contrasterebbe del resto non solo con l'art. 27, secondo comma, Cost., ma anche con le previsioni costituzionali che tutelano i singoli diritti incisi dalla misura medesima, nonché con gli stessi principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. (in quest'ultimo senso, sentenza n. 239 del 1996).

Non è però questo il caso della disposizione in questa sede impugnata, che non comporta alcuna restrizione di diritti dei quali gli interessati già godano, né comporta alcuna interdizione o sospensione dell'attività dell'impresa di cui essi sono titolari, ma semplicemente esclude tali soggetti dai finanziamenti annualmente previsti dalla legge regionale nell'ipotesi in cui siano stati condannati in primo o in secondo grado – sulla base di un compiuto, per quanto ancora non definitivo, accertamento giudiziale della loro responsabilità – per reati contro la pubblica amministrazione o il patrimonio, al legittimo scopo di prevenire il rischio di possibili abusi del denaro pubblico da parte di costoro.

La disposizione impugnata non eccede, dunque, le legittime finalità cautelari perseguite dal legislatore regionale, e si sottrae anche alla censura di incompatibilità con l'art. 27, secondo comma, Cost.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, lettera e), della legge della Regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 27, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2019.

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 249

Materia: Caccia; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; protezione della fauna selvatica

Parametri invocati: Articolo 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Articolo 2, comma 1, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria)

Esito:

1. Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della l.r. Marche 7 novembre 2018, n. 44, promossa in riferimento all'articolo 117, comma primo, della Costituzione;
2. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della l.r. Marche n. 44/2018, promossa in riferimento all'articolo 117, comma secondo, della Costituzione

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna l'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria). La disposizione impugnata inserisce all'articolo 29 (Tesserino di caccia) della legge regionale Marche 5 gennaio 1995, n. 7, il comma 5-bis, che prevede che “[i]l cacciatore annoti in modo indelebile sul tesserino il numero di capi di selvaggina dopo gli abbattimenti accertati”.

Con una prima censura, il ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera s), Cost. da parte della norma in questione, in quanto la Regione Marche avrebbe operato un'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale e dell'ecosistema. Secondo il ricorrente, infatti, la norma integrerebbe uno standard minimo di tutela della fauna selvatica in contrasto, perché più basso, con quello già previsto a livello statale dall'art. 12, comma 12-bis, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), non prevedendo espressamente che l'annotazione sul tesserino debba avvenire immediatamente dopo l'abbattimento, né chiarendo se essa debba essere fatta anche per gli abbattimenti incerti o per i capi di selvaggina feriti o non rinvenuti. Il comma 12-bis dell'art. 12 della L. 157/1992 è stato introdotto solo con l'articolo 31 della legge 7 luglio 2016, n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016), al fine di armonizzare la disciplina nazionale in materia venatoria con la normativa europea e di chiudere le questioni sorte nel caso EU Pilot 6955/ENVI avviato dalla Commissione europea per accertare le procedure di controllo e protezione della fauna selvatica da parte delle Regioni italiane. Le prescrizioni di cui all'art. 12, comma 12-bis, della L. 157/1992, quindi, sono finalizzate a garantire l'efficacia dei controlli sugli abbattimenti e, attraverso di essi, la rilevazione di dati attendibili al riguardo, perciò concorre a

definire il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, stabilendo una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, secondo la Corte costituzionale, la questione è da ritenere infondata. Nonostante la mancanza dell'espressa previsione che l'annotazione sul tesserino di caccia debba avvenire immediatamente dopo l'abbattimento, la disposizione impugnata collega sicuramente l'obbligo a quell'evento e non ad altri successivi e distinti (come il "recupero" della fauna), dei quali non vi è menzione nella disposizione stessa, per cui già dopo l'abbattimento l'annotazione sul tesserino diviene immediatamente esigibile per il cacciatore. Inoltre, non si determina una procrastinazione dell'obbligo di immediata annotazione con riferimento alla specificazione, da parte della disposizione regionale, dell'abbattimento come "accertato". Infatti, o l'abbattimento viene percepito contestualmente all'atto di caccia, per cui è subito accertato, o, in tutti gli altri casi di mancata evidenza dello stesso, il cacciatore comunque verifica l'effettiva uccisione del capo di fauna immediatamente dopo aver sparato. Da questo punto di vista, la norma impugnata non collide con i parametri statali, i quali sono incentrati sulla massima tempestività dell'annotazione in relazione ad un evento che si sia realmente realizzato. Per questo motivo, non rilevano nemmeno le considerazioni in merito a quelle situazioni in cui il capo di fauna sia ferito o non rinvenuto o abbattuto ma non recuperato: nei primi due casi, mancando un abbattimento effettivo, il dato numerico della fauna selvatica non risulta con certezza alterato, perciò il cacciatore non è tenuto ad annotarlo sul tesserino; nell'ultimo, invece, la certezza in capo al cacciatore dell'avvenuto abbattimento, anche se non seguito dal recupero dell'animale, rende evidente che l'obbligo della relativa annotazione debba considerarsi già sorto.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri solleva una seconda censura nei confronti dell'art. 2, co. 1, l.r. Marche 44/2018, il quale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione per violazione dei vincoli derivanti dal rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea perché, incidendo sull'art. 12, comma 12-bis, della L. 157/1992, introdotto per far fronte alle criticità in materia di tutela e controllo della fauna selvatica sollevate dalla Commissione europea nel contesto del caso EU Pilot 6955/14/ENVI, riproporrebbe le illegittimità riscontrate dalla stessa. La Consulta si pronuncia per l'inammissibilità di tale questione di legittimità, sulla base di un consolidato orientamento giurisprudenziale della stessa Corte, la quale ha più volte chiarito che il ricorso in via principale deve identificare in maniera esatta e completa la questione nei suoi termini normativi, dovendosi escludere le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost. senza che vi sia un'adeguata specificazione delle norme interposte violate (sentenze n. 63/2016 e 156/2016; ordinanza n. 201/2017). Nel caso di specie, infatti, l'onere di identificare esattamente la questione non può ritenersi assolto dal riferimento al caso EU Pilot menzionato dal ricorrente, poiché nel ricorso manca qualsiasi argomentazione in merito al contenuto delle violazioni asseritamente riscontrate dalla Commissione europea.

In conclusione, la Corte Costituzionale non accoglie le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della l.r. Marche n. 44/2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento all'art. 117, comma 1 e 2, lettera s), della Costituzione.

SENTENZA N. 249

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria" e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 dicembre 2018-7 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018, iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria" e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata inserisce all'art. 29 (Tesserino di caccia) della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), il comma 5-bis, il quale dispone che «[i]l cacciatore deve annotare in modo indelebile, negli appositi spazi del tesserino personale, il numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria dopo gli abbattimenti accertati».

2.– Con una prima censura, il ricorrente ritiene violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in quanto l'art. 12, comma 12-bis, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), prevedendo che «[l]a fauna selvatica stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 subito dopo l'abbattimento», integrerebbe uno standard minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale.

La norma regionale impugnata, invece, «intesa nel senso» che i capi non debbano essere necessariamente annotati subito dopo l'abbattimento, derogherebbe al suddetto standard statale riducendo il livello di tutela della fauna. Inoltre, in forza della stessa disposizione regionale potrebbero «non venire riportati sul tesserino venatorio i capi di selvaggina feriti, non rinvenuti, o quelli per cui, anche se abbattuti, particolari condizioni di tempo, luce e sparo ne impediscano il recupero».

3.– La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

3.1.– Questa Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, laddove stabilisce che ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza, esprime «una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 90 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 278 del 2012). Tale documento riveste, infatti, una generale funzione abilitativa e di controllo, la quale si aggiunge all'altra, che gli è parimenti propria, di consentire una verifica sulla selvaggina cacciata (sentenza n. 90 del 2013).

Va peraltro precisato che il citato art. 12, comma 12, prescrive soltanto che il tesserino indichi le specifiche norme inerenti il calendario regionale, nonché le forme in cui l'esercizio venatorio può essere praticato (individuate dal comma 5 dello stesso articolo, e tra le quali il cacciatore sceglie quella da esercitare in via esclusiva) e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria. Le modalità inerenti l'annotazione sul tesserino dei capi di fauna abbattuti sono state, invece, disciplinate dalle Regioni, in via legislativa o regolamentare, e questa Corte, in passato, ha ritenuto che il suddetto art. 12, comma 12, non dettasse alcuna prescrizione specifica in ordine a tali modalità di annotazione, rimesse in linea di massima alla potestà legislativa residuale regionale inerente l'attività venatoria (sentenze n. 227 del 2011 e n. 332 del 2006).

3.2.– La previsione che sul tesserino debbano essere eseguite le annotazioni dei capi di fauna abbattuti è stata introdotta dal legislatore statale solo successivamente, con l'art. 31 della legge 7 luglio 2016, n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016), che ha aggiunto all'art. 12 della legge n. 157 del 1992 il comma 12-bis.

Come risulta dalla relazione al disegno di legge governativo, tale disposizione è finalizzata alla chiusura di alcune questioni inerenti il caso citato nella rubrica dello stesso art. 31 (Disposizioni relative alla protezione della fauna selvatica omeoterma e al prelievo venatorio. Caso EU Pilot

6955/14/ENVI), avviato dalla Commissione europea nell'ottobre 2014 con una richiesta di informazioni sull'attività di monitoraggio del prelievo venatorio in Italia e sul relativo impatto, in particolare con riferimento alle specie in cattivo stato di conservazione.

Nel corso di tale procedura informativa era stato rilevato, in particolare, che le previsioni di numerose Regioni, collocando l'obbligo di annotare i capi di fauna migratoria abbattuti solo al termine della giornata di caccia (o – ma unicamente per le specie di fauna stanziale – subito dopo il singolo abbattimento), rendevano più difficili le operazioni di controllo, riducendo altresì l'affidabilità dei dati raccolti.

3.3.– L'introduzione del comma 12-bis nell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 persegue dunque la chiara finalità di dettare una disciplina uniforme dell'annotazione sul tesserino degli abbattimenti di capi di fauna selvatica, sia essa stanziale o migratoria: la prescritta tempestività dell'annotazione stessa rispetto al momento dell'abbattimento (e la connessa sanzionabilità dell'omissione mediante l'illecito amministrativo previsto dall'art. 31, comma 1, lett. i, della legge n. 157 del 1992) è preordinata ad assicurare maggiore efficacia ai controlli sulla selvaggina cacciata e a conseguire dal complesso dei tesserini venatori dati più genuini e affidabili in ordine alla effettiva consistenza della popolazione faunistica.

A tale riguardo, mette conto altresì rilevare che la direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, prevede all'art. 2 che «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 a un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative», mentre all'art. 7, paragrafo 4, impone agli Stati di accertarsi che «l'attività venatoria [...] rispetti i principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate e sia compatibile, per quanto riguarda la popolazione delle medesime, in particolare delle specie migratrici, con le disposizioni derivanti dall'articolo 2. [...] Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni utili sull'applicazione pratica della loro legislazione sulla caccia».

Le prescrizioni dettate dall'art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992 sono quindi finalizzate – anche in ottemperanza a tali principi – a garantire l'efficacia dei controlli sugli abbattimenti e, per tale via, la rilevazione di dati attendibili al riguardo, quale necessaria premessa di una consapevole programmazione venatoria e dell'adozione di misure di protezione della selvaggina appropriate in quanto basate sulla conoscenza della consistenza effettiva della popolazione faunistica: in quest'ottica, la portata precettiva della norma statale concorre a definire il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, stabilendo una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale.

3.4.– Venendo, dunque, alle specifiche censure mosse dal ricorrente, sotto un primo profilo non si può concludere che l'assenza nella norma impugnata della parola «subito» valga di per sé a ridurre il livello minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema stabilito dalla disposizione statale che, con tale avverbio, sottolinea la immediatezza dell'obbligo di annotazione del capo abbattuto.

La norma impugnata, infatti, collega l'obbligo predetto all'evento dell'abbattimento e non, invece, a eventi successivi e da questo distinti (come il «recupero»), dei quali non vi è menzione nella disposizione stessa. Può ben dirsi, dunque, che già dopo l'abbattimento l'annotazione sul tesserino divenga immediatamente esigibile per il cacciatore.

D'altro canto, dai lavori preparatori della legge reg. Marche n. 44 del 2018 risulta che il testo unificato approvato dalla commissione referente, poi divenuto legge, non ha recepito la diversa proposta che, nel prevedere l'obbligo di annotazione, da un lato, ripeteva l'espressione della legge statale («subito dopo l'abbattimento») ma, dall'altro, vi aggiungeva le parole «e l'avvenuto recupero»: criterio, questo, che avrebbe differito l'annotazione a un momento, quello della concreta apprensione da parte del cacciatore, necessariamente successivo all'abbattimento stesso.

Pertanto, la norma regionale, interpretata nel senso che il cacciatore debba annotare il capo di fauna selvatica immediatamente dopo l'abbattimento, non riduce lo standard di tutela della fauna selvatica introdotto dalla legge statale.

3.5.– Né, sotto altro profilo, può valere a procrastinare l'obbligo di immediata annotazione – e, quindi, a ridurre lo standard di tutela stabilito dalla norma statale – la specificazione, da parte della disposizione regionale, dell'abbattimento come «accertato».

Al riguardo, occorre innanzitutto precisare che il concetto di abbattimento utilizzato dal comma 12-bis dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 si riferisce evidentemente solo all'avvenuta uccisione del capo di fauna selvatica, conformemente al significato che tale termine assume nel più generale sistema della medesima legge, anche perché è l'unico rispondente all'esigenza di conseguire dati certi sulla reale entità della popolazione faunistica.

Ciò premesso va altresì chiarito che se l'abbattimento ben può essere percepito contestualmente all'atto di caccia, tuttavia, in tutti gli altri casi di mancata evidenza, la sua verifica potrebbe richiedere un accertamento dell'effettiva uccisione del capo di fauna, che il cacciatore dovrà comunque effettuare – è opportuno precisarlo – immediatamente dopo avere sparato.

Così interpretata, dunque, la norma impugnata non collide con quella statale, la quale è sì incentrata sulla massima tempestività dell'annotazione, ma pur sempre in relazione a un evento effettivamente realizzatosi, coerentemente con la sopra evidenziata finalità di consentire un monitoraggio basato su dati genuini circa la consistenza della popolazione faunistica.

3.6.– Le considerazioni appena svolte consentono d'altro canto di escludere la fondatezza anche dell'ulteriore profilo di censura, che il ricorrente ravvisa in una serie di situazioni – capi di selvaggina feriti, o non rinvenuti, o abbattuti, ma di cui particolari condizioni di tempo, luce e sparo impediscano il recupero – in cui, per effetto della interpretazione prospettata dal ricorso statale, l'annotazione non sarebbe dovuta.

Sia nel caso del capo di fauna ferito che in quello del capo non rinvenuto, la ratio della norma statale non viene difatti in rilievo: mancando un abbattimento effettivo, il dato numerico della fauna selvatica non risulta con certezza alterato. Né, peraltro, si può ritenere, alla luce delle finalità di acquisire informazioni affidabili, che la norma statale obblighi ad annotare eventi incerti con l'effetto paradossale, peraltro contraddittorio rispetto alla finalità di tutela della fauna selvatica, di fornire dati solo ipotetici in merito alla sua composizione.

Quanto, invece, ai capi abbattuti, ma di cui non sia possibile il recupero, la circostanza che l'avvenuto abbattimento sia postulato dallo stesso ricorrente nel formulare la suddetta ipotesi, rende evidente che l'obbligo della relativa annotazione debba considerarsi già sorto, così che non sono idonee a farlo venir meno le particolari condizioni di tempo, luce e sparo che impediscano il recupero stesso.

3.7.– In conclusione, il percorso argomentativo fin qui illustrato conduce a una interpretazione adeguatrice della norma impugnata in senso compatibile con lo standard minimo e uniforme stabilito da quella statale e, pertanto, nei sensi precisati, all’esito di non fondatezza della questione.

4.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l’art. 2, comma 1, della legge reg. Marche n. 44 del 2018 si porrebbe in contrasto anche con l’art. 117, primo comma, Cost., poiché «modificando» l’art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992, norma preordinata a superare le criticità oggetto del menzionato caso EU Pilot 6955/14/ENVI, «ripropo[rrebbe] le illegittimità riscontrate dalla Commissione europea».

4.1– La Regione Marche ha eccepito la inammissibilità della questione, per manifesta genericità della censura.

L’eccezione è fondata.

Come questa Corte ha più volte chiarito, il ricorso in via principale deve identificare «esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l’oggetto della questione e, inoltre, deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale» (ex plurimis, sentenza n. 63 del 2016; nello stesso senso, ordinanza n. 201 del 2017).

La censura statale, invece, non indica alcuna disposizione sovranazionale contrastante con quella impugnata, in contrasto con il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale che esclude l’ammissibilità delle questioni sollevate in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. senza la specificazione delle norme interposte violate (ex plurimis, sentenza n. 156 del 2016; ordinanza n. 201 del 2017).

Né l’onere di identificare esattamente la questione può ritenersi assolto dal riferimento al caso EU Pilot sopra menzionato, mancando nel ricorso qualsiasi argomentazione in merito al contenuto delle violazioni asseritamente riscontrate dalla Commissione europea. A ciò si aggiunga che il meccanismo da questa attivato non necessariamente rappresenta un indice univoco della violazione di norme europee, essendo esso finalizzato principalmente, come emerge dalla comunicazione della Commissione del 5 settembre 2007, “Un’Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario”, allo scambio di informazioni e alla risoluzione di problemi in tema di applicazione del diritto dell’Unione europea nella fase antecedente all’apertura formale della procedura di infrazione ai sensi dell’art. 258 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Deve quindi essere dichiarata l’inammissibilità della questione riferita all’art. 117, primo comma, Cost.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), promossa, in

riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Marche n. 44 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2019.

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 254

Materia: Edilizia e Urbanistica, diritti fondamentali, libertà religiosa

Parametri invocati: Articoli 2, 3, 5, 19, 97, 114 secondo comma, 117, secondo comma, lettera m) e sesto comma e 118, primo comma, della Costituzione;

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia

Oggetto: articolo 72, commi 1 e 2 e 5, secondo periodo della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2.
- illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015;
- inammissibili le altre questioni sollevate

Estensore nota: Ferraro Domenico

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante "*Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*", per contrasto con gli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione. L'art. 72, comma 1, stabilisce che "*le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70*". Il comma 2 dispone che "*l'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70*". Le attrezzature religiose sono identificate dall'art. 71 della stessa l.r. Lombardia 12/2005. Secondo il TAR, i commi 1 e 2 dell'art. 72, nel prevedere che, in assenza o comunque al di fuori delle previsioni del piano delle attrezzature religiose (PAR), i comuni non possano consentire l'apertura di spazi destinati all'esercizio del culto, a prescindere dal contesto e dal carico urbanistico generato dalla specifica opera, violerebbero: a) l'art. 19 Cost., in quanto la possibilità di esercitare collettivamente e in forma pubblica i riti non contrari al buon costume verrebbe a essere subordinata alla discrezionale pianificazione comunale e, quindi, al controllo pubblico; b) l'art. 3 Cost., in quanto le norme censurate eccederebbero lo scopo di assicurare il corretto inserimento sul territorio delle attrezzature religiose e assegnerebbero a queste un trattamento discriminatorio rispetto a quello riservato ad altre attrezzature comunque destinate alla fruizione pubblica, con conseguente violazione "*dei fondamentali canoni di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione*"; c) l'art. 2 Cost.,

“stante la centralità del credo religioso quale espressione della personalità dell’uomo, tutelata nella sua affermazione individuale e collettiva”. Nel giudizio lo stesso TAR Lombardia dubita della legittimità costituzionale del comma 5, secondo periodo, dell’art. 72 della l.r. Lombardia 12/2005, come modificato dall’art. 1, comma 1, lettera c), della l.r. Lombardia 2/2015, per contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 19, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e sesto comma, e 118, primo comma, Costituzione. Per la Corte, le questioni relative all’art. 72, comma 1, sono inammissibili per irrilevanza. Mentre le questioni proposte con riferimento all’art. 72, comma 2, occorre esaminare, in primo luogo, l’eccezione di irrilevanza sollevata dalla Regione, secondo la quale, mentre il TAR censura la sproporzione tra l’obbligo generalizzato previsto dalla norma, che impone l’esistenza del PAR come condizione per l’installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa, e le ipotesi in cui questa consista per esempio in una piccola sala di preghiera, il giudizio a quo riguarderebbe invece un luogo di culto potenzialmente frequentabile da un numero non determinato di fedeli e destinato a incidere in modo rilevante e permanente sul tessuto urbano. L’eccezione non è fondata e complessivamente, la motivazione del TAR sulla rilevanza risulta adeguata. Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 72, comma 2, proposta in relazione agli articoli 2, 3, primo comma, e 19 Cost., è fondata. La Corte ricorda la cornice costituzionale in cui si inserisce l’oggetto dei presenti giudizi. La libertà religiosa garantita dall’art. 19 Cost. è un diritto inviolabile e la Corte ricorda le sentenze 203/1989, 195/1993 e 334/1996, tutelato *“al massimo grado”* dalla Costituzione e cita la sentenza 52/2016. La garanzia costituzionale ha valenza anche *“positiva”*, giacché il principio di laicità che contraddistingue l’ordinamento repubblicano è da intendersi, secondo l’accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato, ovvero, non come indifferenza dello Stato di fronte all’esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità e da ultimo la Corte ricorda la sentenza 67/2017. Della libertà di religione il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale, che lo stesso art. 19 Cost. garantisce. L’esercizio pubblico e comunitario del culto, come la Corte ha più volte precisato, va dunque tutelato, e va assicurato ugualmente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall’avvenuta stipulazione o meno dell’intesa con lo Stato e dalla loro condizione di minoranza. A tal proposito richiama le sentenze 59/1958, 195/1993 e 63/2016. La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l’uso del territorio da parte di regioni e comuni, ed in applicazione del citato principio di laicità, esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose ed impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all’esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell’accesso agli spazi pubblici. Naturalmente, nel destinare spazi pubblici alle sedi di attività di culto delle diverse confessioni, regioni e comuni devono tener conto della loro presenza nel territorio di riferimento, dal momento che, in questo contesto, il divieto di discriminazione *“non vuol dire [...] che a tutte le confessioni debba assicurarsi un’eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all’entità della presenza sul territorio dell’una o dell’altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione”* come affermato con sentenza 63/2016. Il quadro costituzionale descritto ha trovato attuazione nella normativa, sia statale che di molte regioni, che garantisce la previsione di adeguati spazi per i luoghi di culto per l’esercizio della libertà religiosa. Per quanto concerne la disciplina statale, in base all’art. 3 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*), i luoghi di culto rientrano tra le *“attrezzature di interesse comune”* che devono essere previste dagli strumenti

urbanistici al fine di soddisfare gli standard fissati dallo stesso decreto. Inoltre, l'art. 16, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), ha confermato che gli oneri di urbanizzazione secondaria riguardano anche *“chiese e altri edifici religiosi”*. A livello regionale, negli anni Ottanta e Novanta molte regioni hanno dettato norme dirette a riservare alle attrezzature religiose un trattamento differenziato rispetto alle altre opere di urbanizzazione secondaria, al fine di agevolare la realizzazione ed in questo filone si inseriva anche la legge della Regione Lombardia 20/1992 che riservava alle attrezzature religiose il 25% della dotazione complessiva di attrezzature per interesse comune e prevedeva, fra l'altro, che in ciascun comune almeno l'8% delle somme riscosse per oneri di urbanizzazione secondaria fosse destinato alla loro realizzazione e manutenzione. Poiché tuttavia tali contributi erano riservati alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose dotate di intesa, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione che li prevedeva, nella parte in cui prescriveva il requisito dell'intesa con sentenza 346/2002. La successiva legge della Regione Lombardia 12/2005 disciplinava agli articoli da 70 a 73, la realizzazione di attrezzature religiose, stabilendo che esse sarebbero state regolate, insieme alle altre attrezzature di interesse pubblico, dal piano dei servizi. Tale normativa è stata oggetto, a partire dal 2006, di varie modifiche, che hanno progressivamente sottoposto l'apertura di luoghi di culto a controlli e limiti sempre più penetranti. Da ultimo è intervenuta la l.r. Lombardia 2/2015, oggetto del presente giudizio, che ha dettato una complessa disciplina in materia di attrezzature religiose, modificando l'art. 70 e sostituendo l'art. 72 della l.r. Lombardia 12/2005. La disciplina del 2015 è stata impugnata, in alcune sue parti, dal Governo, e la Corte ha deciso il ricorso con la sentenza 63/2016, fra l'altro dichiarando costituzionalmente illegittimi l'art. 70, commi 2-bis (nella parte in cui fissava alcuni requisiti solo per le confessioni non cattoliche senza intesa) e 2-quater (che istituiva la consulta regionale), e l'art. 72, comma 4, primo periodo (che prevedeva i pareri relativi ai profili di sicurezza pubblica, nel corso del procedimento di formazione del PAR), e comma 7, lettera e) (che richiedeva un impianto di videosorveglianza negli edifici di culto), della l.r. Lombardia 12/2005. La sentenza 63/2016 non si è pronunciata nel merito sulle norme qui in esame, poiché i commi 1 e 2 dell'art. 72 non erano stati impugnati dal Governo e l'art. 72, comma 5, è stato oggetto di una pronuncia di manifesta inammissibilità. La disposizione censurata (art. 72, comma 2, della l.r. Lombardia 12/2005, introdotto dalla legge reg. Lombardia n. 2 del 2015) subordina l'installazione di tutte le nuove attrezzature religiose al PAR (atto separato facente parte del piano dei servizi), che rappresenta a sua volta una novità introdotta dalla stessa l.r. Lombardia 2/2015. La Corte ricorda di aver già chiarito finalità e limiti, affermando che la legislazione regionale in materia di edilizia di culto trova la sua ragione e giustificazione, propria della materia urbanistica, nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi. In questo contesto *“la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell'esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure”* e richiama la sentenza 67/2017. Nell'esercizio delle sue competenze, tuttavia, il legislatore regionale *“non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione”*, non essendogli consentito in particolare di introdurre *“all'interno di una legge sul governo del territorio [...] disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione”* e ricorda ancora la sentenza 63/2016. In sintesi dunque, nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l'edilizia di culto, le regioni possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell'ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. A tali condizioni non risponde l'art. 72, comma 2, della l.r. Lombardia 12/2005, che subordina l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del PAR. La Corte rileva che tale soluzione legislativa per un verso non consente un equilibrato e armonico sviluppo del territorio e per altro verso finisce con

l'ostacolare l'apertura di nuovi luoghi di culto. A questo riguardo viene in evidenza innanzitutto il carattere assoluto della previsione, che riguarda indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal loro carattere pubblico o privato, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile e potenzialmente irrilevante. Il fatto che il legislatore regionale subordini solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indica che la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di nuovi luoghi di culto. E ciò qualsiasi sia la loro consistenza, dalla semplice sala di preghiera per pochi fedeli al grande tempio, chiesa, sinagoga o moschea che sia. In conclusione, la compressione della libertà di culto che la norma censurata determina, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche che le sono proprie, si risolve nella violazione degli articoli 2, 3, primo comma, e 19 Costituzione. Passando a esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della l.r. Lombardia 12/2005, la Corte, nel merito, ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale relativa all'art. 72, comma 5, secondo periodo sollevata in riferimento agli articoli 2, 3 e 19 Costituzione. Come visto, la norma censurata stabilisce che, decorso il termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della l.r. Lombardia 2/2015, il PAR è approvato unitamente al nuovo PGT, il che significa che il PAR non può essere approvato "*separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (PGT o variante generale)*". Seguendo un modello diffuso nella legislazione urbanistica regionale più recente, anche il legislatore regionale lombardo ha previsto un piano urbanistico comunale, denominato PGT, che si articola in tre atti: documento di piano, piano dei servizi e piano delle regole (art. 7 della l.r. Lombardia 12/2005). Il documento di piano ha un contenuto ricognitivo-conoscitivo e determina gli obiettivi e le politiche di sviluppo del territorio. Esso ha validità quinquennale ed è sempre modificabile (art. 8 della citata legge regionale). Il piano dei servizi serve ad assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, non ha termini di validità ed è sempre modificabile (art. 9 della stessa legge regionale). Infine, il piano delle regole ha i diversi contenuti indicati nell'art. 10 della legge regionale in questione, e anch'esso non ha termini di validità ed è sempre modificabile (art. 10, comma 6). La contestualità di approvazione del PAR e del nuovo PGT o di una sua variante generale, imposta dall'art. 72, comma 5, secondo periodo, fa sì che le istanze di insediamento di attrezzature religiose siano destinate a essere decise in tempi del tutto incerti e aleatori. La norma censurata, ostacolando la programmazione delle attrezzature religiose da parte dei comuni (a loro volta condizionati nell'esercizio della loro autonomia amministrativa in materia urbanistica, su cui, da ultimo, sentenza 179/2019), determina una forte compressione della libertà religiosa, che può addirittura spingersi fino a negare la libertà di culto. La previsione ad opera della legge regionale della necessaria e inderogabile approvazione del PAR unitamente all'approvazione del piano che investe l'intero territorio comunale (il PGT o la sua variante generale) è dunque ingiustificata e irragionevole, e tanto più lo è in quanto riguarda l'installazione di attrezzature religiose, alle quali, come visto, in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione. Anche nel caso dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, per la Corte, la disposizione censurata determina una limitazione dell'insediamento di nuove attrezzature religiose non giustificata da reali esigenze di buon governo del territorio e che essa, dunque, comprimendo in modo irragionevole la libertà di culto, viola gli articoli 2, 3 e 19 Costituzione. La Corte, pertanto, alla luce di quanto descritto *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi"*; *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5,*

secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015. Dichiara, infine, inammissibili le altre questioni sollevate.

SENTENZA N. 254

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 1, 2 e 5, secondo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con decisioni del 3 agosto e dell'8 ottobre 2018, rispettivamente iscritte ai numeri 159 e 172 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 45 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione dell'Associazione Culturale Islamica Ticinese (già Associazione Comunità Islamica Ticinese), nonché gli atti di intervento della Regione Lombardia e, fuori termine, dell'Associazione culturale Assalam di Cantù;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Piera Pujatti per la Regione Lombardia e Aldo Travi per l'Associazione Culturale Islamica Ticinese (già Associazione Comunità Islamica Ticinese).

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 159 del 2018 il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3

febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», per contrasto con gli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione.

L'art. 72, comma 1, stabilisce che «[l]e aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70». Il comma 2 dispone che «[l]'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70». Le attrezzature religiose sono identificate dall'art. 71 della stessa legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

Secondo il TAR, i citati commi 1 e 2 dell'art. 72, nel prevedere che, in assenza o comunque al di fuori delle previsioni del piano delle attrezzature religiose (di seguito, PAR), i comuni non possano consentire l'apertura di spazi destinati all'esercizio del culto, a prescindere dal contesto e dal carico urbanistico generato dalla specifica opera, violerebbero: a) l'art. 19 Cost., in quanto la possibilità di esercitare collettivamente e in forma pubblica i riti non contrari al buon costume verrebbe a essere subordinata alla discrezionale pianificazione comunale e, quindi, al controllo pubblico; b) l'art. 3 Cost., in quanto le norme censurate eccederebbero lo scopo di assicurare il corretto inserimento sul territorio delle attrezzature religiose e assegnerebbero a queste un trattamento discriminatorio rispetto a quello riservato ad altre attrezzature comunque destinate alla fruizione pubblica, con conseguente violazione «dei fondamentali canoni di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione»; c) l'art. 2 Cost., «stante la centralità del credo religioso quale espressione della personalità dell'uomo, tutelata nella sua affermazione individuale e collettiva».

2.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 172 del 2018, lo stesso TAR Lombardia dubita della legittimità costituzionale del comma 5, secondo periodo, dell'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, per contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 19, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e sesto comma, e 118, primo comma, Cost.

La disposizione censurata stabilisce che «[i] comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale [...]. Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT».

Secondo il TAR, l'art. 72, comma 5, secondo periodo, in base al quale, una volta decorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, il PAR è approvato unitamente al nuovo piano per il governo del territorio (di seguito, PGT), senza «alcun limite alla discrezionalità del Comune nel decidere quando [...] determinarsi a fronte della richiesta di individuazione di edifici o aree da destinare al culto», violerebbe: a) gli artt. 2, 3 e 19 Cost., per l'irragionevole compressione della libertà religiosa dei fedeli, sotto il profilo del loro diritto di trovare spazi da dedicare all'esercizio di tale libertà, in quanto, a seguito della inutile decorrenza del termine di diciotto mesi per l'adozione del PAR, la norma non prevede «alcun intervento sostitutivo», e demanda all'amministrazione comunale la facoltà di introdurre il piano in sede di revisione o adozione del PGT «senza alcun ulteriore termine» e senza «alcuna disposizione "sanzionatoria"»; b) l'art. 97 Cost., in quanto la mancata previsione di tempi certi di risposta all'istanza dei fedeli, da un lato, contrasterebbe con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e, dall'altro lato, esprimerebbe «uno sfavore dell'Amministrazione nei confronti del fenomeno religioso», con conseguente violazione del principio di imparzialità dell'azione

amministrativa; c) l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto la predeterminazione della durata massima dei procedimenti atterrebbe ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, in base all'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); d) gli artt. 5, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, una volta decorsi i diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, «la norma regionale condiziona l'adozione del Piano delle attrezzature religiose alla revisione complessiva del piano di governo del territorio», con conseguente ingiustificata compressione dell'autonomia dei comuni.

3.– I due giudizi, riguardando norme sotto più profili connesse e sollevando questioni in parte sovrapponibili, vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

4.– L'intervento dell'associazione Assalam di Cantù è avvenuto in entrambi i giudizi oltre il termine previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in quanto l'atto di intervento è stato depositato il 25 settembre 2019, ben dopo i venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio, avvenuta il 14 novembre 2018 per la causa di cui al reg. ord. n. 159 del 2018 e il 5 dicembre 2018 per la causa di cui al reg. ord. n. 172 del 2018. L'intervento è dunque inammissibile in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, il termine per l'intervento nei giudizi dinanzi a essa è perentorio (tra le molte, sentenze n. 106, n. 90 e n. 78 del 2019).

5.– Venendo all'esame delle questioni sollevate nella prima causa (reg. ord. n. 159 del 2018), occorre innanzitutto precisare il thema decidendum sottoposto a questa Corte e affrontare i profili processuali.

Il TAR Lombardia censura i primi due commi dell'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005: il comma 2 perché subordina in modo assoluto l'apertura di luoghi di culto alla previa adozione del PAR; il comma 1 perché, «anche dopo l'approvazione del Piano, nessuna attrezzatura è realizzabile al di fuori delle aree a ciò specificamente destinate».

A sostegno delle sue censure il giudice a quo sviluppa per le due disposizioni un'argomentazione unica, articolata in riferimento ai tre parametri invocati. In realtà, le due norme censurate presentano un contenuto differenziato e sono in effetti oggetto di distinte doglianze da parte del TAR, che contesta per un verso la subordinazione dei luoghi di culto alla previa approvazione del PAR (prevista al comma 2) e per altro verso il necessario rispetto della zonizzazione operata nel PAR stesso (prescritto al comma 1). Le censure devono dunque essere distinte anche in relazione all'oggetto, e non solo in relazione al parametro.

5.1.– Precisato ciò, le questioni relative all'art. 72, comma 1, sono inammissibili per irrilevanza. Il TAR censura infatti il carattere vincolante delle previsioni localizzative del PAR per l'insediamento di qualsivoglia nuova attrezzatura religiosa, ma, nel caso oggetto del giudizio a quo, il PAR non risulta adottato, con la conseguenza che al giudizio stesso è estraneo il tema – anche logicamente, oltre che fattualmente, subordinato al tema della previa esistenza del PAR – della necessaria conformità alla zonizzazione del piano e dunque in esso non viene in rilievo la questione di costituzionalità della norma che la prescrive (art. 72, comma 1).

5.2.– Passando alle questioni proposte con riferimento all'art. 72, comma 2, occorre esaminare, in primo luogo, l'eccezione di irrilevanza sollevata dalla Regione, secondo la quale, mentre il TAR censura la sproporzione tra l'obbligo generalizzato previsto dalla norma, che impone l'esistenza del PAR come condizione per l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa, e le ipotesi in cui questa consista per esempio in una piccola sala di preghiera, il giudizio a quo riguarderebbe invece un

luogo di culto potenzialmente frequentabile da un numero non determinato di fedeli e destinato a incidere in modo rilevante e permanente sul tessuto urbano.

L'eccezione non è fondata.

Anche senza entrare nel merito del presupposto di fatto dell'eccezione (cioè, l'asserita rilevante consistenza della dimensione dell'immobile oggetto del giudizio a quo), si deve osservare che il TAR non censura l'art. 72, comma 2, solo nella parte in cui si applica ai luoghi di culto di dimensioni modeste, ma chiede una pronuncia ablativa dell'intera disposizione. Il riferimento all'applicazione della norma anche alle «modeste sale di preghiera» è diretto a mettere in evidenza gli effetti irragionevoli della norma stessa, non a limitare il petitum. L'effettiva consistenza della struttura oggetto del giudizio a quo non è dunque significativa ai fini della rilevanza delle questioni.

Complessivamente, la motivazione del TAR sulla rilevanza risulta adeguata. Il giudice a quo censura l'art. 72, comma 2, cioè esattamente la norma posta alla base del provvedimento di annullamento d'ufficio, impugnato nel giudizio a quo. Si sofferma inoltre espressamente sugli effetti della sopravvenuta legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 5 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge), che ha abrogato la legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, argomentando in modo plausibile sulla permanenza della rilevanza delle questioni.

Si può osservare, infine, che la parte dell'atto di rimessione in cui si sollevano le questioni di legittimità costituzionale ha una propria autonomia e delinea in modo chiaro le questioni stesse, mettendone in evidenza la rilevanza ai fini della decisione del quinto motivo di ricorso (l'unico non deciso dal rimettente). Non rilevano dunque in questa sede eventuali profili di non coerenza fra la parte dell'atto di rimessione che solleva le questioni e altri capi della pronuncia in cui vengono respinti gli altri motivi di ricorso, in alcuni casi applicando le disposizioni che il TAR ha poi sottoposto al giudizio di questa Corte.

6.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, proposta in relazione agli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost., è fondata.

È opportuno, innanzitutto, ricordare la cornice costituzionale in cui si inserisce l'oggetto dei presenti giudizi.

La libertà religiosa garantita dall'art. 19 Cost. è un diritto inviolabile (sentenze n. 334 del 1996, n. 195 del 1993 e n. 203 del 1989), tutelato «al massimo grado» (sentenza n. 52 del 2016) dalla Costituzione. La garanzia costituzionale ha valenza anche «positiva», giacché il principio di laicità che contraddistingue l'ordinamento repubblicano è «da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 63 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità» (sentenza n. 67 del 2017).

Della libertà di religione il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale, che lo stesso art. 19 Cost. garantisce specificamente disponendo che «[t]utti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume». L'esercizio pubblico e comunitario del culto, come questa Corte ha più volte precisato, va dunque tutelato, e va assicurato ugualmente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall'avvenuta

stipulazione o meno dell'intesa con lo Stato e dalla loro condizione di minoranza (sentenze n. 63 del 2016, n. 195 del 1993 e n. 59 del 1958).

La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare (sentenza n. 67 del 2017) e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni): in positivo – in applicazione del citato principio di laicità – esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici (sentenze n. 63 del 2016, n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993).

Naturalmente, nel destinare spazi pubblici alle sedi di attività di culto delle diverse confessioni, regioni e comuni devono tener conto della loro presenza nel territorio di riferimento, dal momento che, in questo contesto, il divieto di discriminazione «non vuol dire [...] che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscono utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione» (sentenza n. 63 del 2016).

6.1.– Il quadro costituzionale descritto ha trovato attuazione nella normativa, sia statale che di molte regioni, che garantisce la previsione di adeguati spazi per i luoghi di culto per l'esercizio della libertà religiosa.

Quanto alla disciplina statale, è sufficiente ricordare che, in base all'art. 3 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), i luoghi di culto rientrano tra le «attrezzature di interesse comune» che devono essere previste dagli strumenti urbanistici al fine di soddisfare gli standard fissati dallo stesso decreto. Inoltre, l'art. 16, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), ha confermato che gli oneri di urbanizzazione secondaria riguardano anche «chiese e altri edifici religiosi».

A livello regionale, negli anni Ottanta e Novanta molte regioni hanno dettato norme dirette a riservare alle attrezzature religiose un trattamento differenziato rispetto alle altre opere di urbanizzazione secondaria, al fine di agevolare la realizzazione, in particolare con la previsione di contributi finanziari (regionali e comunali) e con l'innalzamento della dotazione minima richiesta dalla disciplina statale (così, fra le altre: legge della Regione Liguria 24 gennaio 1985, n. 4, recante «Disciplina urbanistica dei servizi religiosi»; legge della Regione Piemonte 7 marzo 1989, n. 15, recante «Individuazione negli strumenti urbanistici generali di aree destinate ad attrezzature religiose. Utilizzo da parte dei Comuni del fondo derivante dagli oneri di urbanizzazione»; legge della Regione Campania 5 marzo 1990, n. 9, recante «Riserva di standard urbanistici per attrezzature religiose»).

6.2.– In questo filone si inseriva anche la legge della Regione Lombardia 9 maggio 1992, n. 20 (Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi), che riservava alle attrezzature religiose il 25% della dotazione complessiva di attrezzature per interesse comune e prevedeva, fra l'altro, che in ciascun comune almeno l'8% delle somme riscosse per oneri

di urbanizzazione secondaria fosse destinato alla loro realizzazione e manutenzione. Poiché tuttavia tali contributi erano riservati alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose dotate di intesa, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione che li prevedeva, nella parte in cui prescriveva il requisito dell'intesa (sentenza n. 346 del 2002).

La successiva legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), disciplinava poi, agli artt. da 70 a 73, la realizzazione di attrezzature religiose, stabilendo che esse sarebbero state regolate, insieme alle altre attrezzature di interesse pubblico, dal piano dei servizi. Tale normativa è stata oggetto, a partire dal 2006, di varie modifiche, che hanno progressivamente sottoposto l'apertura di luoghi di culto a controlli e limiti sempre più penetranti.

La prima modifica è stata apportata con la legge della Regione Lombardia 14 luglio 2006, n. 12 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «legge per il governo del territorio»), che ha assoggettato a permesso edilizio i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche senza opere, «finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali» (art. 52, comma 3-bis, aggiunto alla legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Una nuova restrizione è stata introdotta dalla legge regionale 14 marzo 2008, n. 4, recante «Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)», che, aggiungendo il comma 4-bis nell'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, ha limitato le zone in cui potevano essere realizzate le attrezzature religiose fino all'approvazione del piano dei servizi.

La successiva legge regionale 21 febbraio 2011, n. 3 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2011), ha poi allargato la nozione di attrezzature religiose, comprendendovi «gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali» (art. 71, comma 1, lettera c-bis, aggiunta alla legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

È infine intervenuta la legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, oggetto del presente giudizio, che ha dettato una complessa disciplina in materia di attrezzature religiose, modificando l'art. 70 e sostituendo l'art. 72 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

La disciplina del 2015 è stata impugnata, in alcune sue parti, dal Governo, e questa Corte ha deciso il ricorso con la sentenza n. 63 del 2016, fra l'altro dichiarando costituzionalmente illegittimi l'art. 70, commi 2-bis (nella parte in cui fissava alcuni requisiti solo per le confessioni non cattoliche senza intesa) e 2-quater (che istituiva la consulta regionale), e l'art. 72, comma 4, primo periodo (che prevedeva i pareri relativi ai profili di sicurezza pubblica, nel corso del procedimento di formazione del PAR), e comma 7, lettera e) (che richiedeva un impianto di videosorveglianza negli edifici di culto), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

La sentenza n. 63 del 2016 non si è pronunciata nel merito sulle norme qui in esame, poiché i commi 1 e 2 dell'art. 72 non erano stati impugnati dal Governo e l'art. 72, comma 5, è stato oggetto di una pronuncia di manifesta inammissibilità.

6.3.– Così illustrato il contesto di riferimento, si possono ora esaminare le questioni sollevate dal giudice rimettente.

La disposizione censurata (art. 72, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dalla legge reg. Lombardia n. 2 del 2015) subordina l'installazione di tutte le nuove attrezzature religiose al PAR (atto separato facente parte del piano dei servizi), che rappresenta a sua volta una novità introdotta dalla stessa legge reg. Lombardia n. 2 del 2015.

Occupandosi della potestà legislativa regionale in tema di edilizia di culto, questa Corte ne ha già chiarito finalità e limiti, affermando che «[l]a legislazione regionale in materia di edilizia di culto “trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi” (sentenza n. 195 del 1993)» (sentenza n. 63 del 2016). In questo contesto «la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell’esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure» (sentenza n. 67 del 2017). Nell’esercizio delle sue competenze, tuttavia, il legislatore regionale «non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione», non essendogli consentito in particolare di introdurre «all’interno di una legge sul governo del territorio [...] disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione» (sentenza n. 63 del 2016).

In sintesi dunque, nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l’edilizia di culto, le regioni possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell’ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. In ragione del peculiare rango costituzionale della libertà di culto, inoltre, la stessa disciplina urbanistico-edilizia deve far fronte, con riferimento alle attrezzature religiose, all’ulteriore esigenza della necessaria previsione di luoghi per il loro insediamento, con la conseguenza che essa non può comportare l’esclusione o l’eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture di questo tipo.

In questo quadro, la previsione – ad opera della legislazione regionale in materia di governo del territorio – di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose, riconducibile al modello della pianificazione urbanistica di settore, non è di per sé illegittima. Non lo è, tuttavia, alla duplice condizione che essa persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico, e che, in questo orizzonte, tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l’apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose (corrispondendo così anche agli standard urbanistici, cioè alla dotazione minima di spazi pubblici).

A tali condizioni non risponde l’art. 72, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, che subordina l’installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all’esistenza del PAR. Questa Corte non può non rilevare infatti che tale soluzione legislativa per un verso non consente un equilibrato e armonico sviluppo del territorio e per altro verso finisce con l’ostacolare l’apertura di nuovi luoghi di culto.

A questo riguardo viene in evidenza innanzitutto il carattere assoluto della previsione, che riguarda indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal loro carattere pubblico o privato, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile e potenzialmente irrilevante. L’effetto di tale assolutezza è che anche attrezzature del tutto prive di rilevanza urbanistica, solo per il fatto di avere destinazione religiosa (si pensi a una piccola sala di preghiera privata di una comunità religiosa), devono essere preventivamente localizzate nel PAR, e che, per esempio, i membri di

un'associazione avente finalità religiosa non possono riunirsi nella sede privata dell'associazione per svolgere l'attività di culto, senza una specifica previsione del PAR. Al contrario, qualsiasi altra attività associativa, purché non religiosa, può essere svolta senz'altro nella sede sua propria, liberamente localizzabile sul territorio comunale nel solo rispetto delle generali previsioni urbanistiche. In questa prospettiva, la potenziale irrilevanza urbanistica di una parte almeno delle strutture investite dalla previsione contestata rende evidente l'esistenza di un obiettivo ostacolo all'insediamento di nuove strutture religiose.

Va sottolineato inoltre il regime differenziato che, a dispetto dello specifico riconoscimento costituzionale – sopra ricordato – del diritto di disporre di un luogo di esercizio del culto, colpisce solo le attrezzature religiose e non le altre opere di urbanizzazione secondaria, quali per esempio scuole, ospedali, palestre, centri culturali. Si tratta in tutti i casi di impianti di interesse generale a servizio degli insediamenti abitativi che, in maniera non diversa dalle attrezzature religiose, possono presentare maggiore o minore impatto urbanistico in ragione delle loro dimensioni, della funzione e dei potenziali utenti. Il fatto che il legislatore regionale subordini solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indica che la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto. E ciò qualsiasi sia la loro consistenza, dalla semplice sala di preghiera per pochi fedeli al grande tempio, chiesa, sinagoga o moschea che sia.

In conclusione, la compressione della libertà di culto che la norma censurata determina, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche che le sono proprie, si risolve nella violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost.

7.– Passando a esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, occorre soffermarsi in primo luogo sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Lombardia.

7.1.– Secondo la Regione Lombardia, la questione è irrilevante innanzitutto perché l'atto impugnato davanti al giudice rimettente non farebbe riferimento alla previsione censurata (art. 72, comma 5), che non troverebbe dunque applicazione nel giudizio a quo.

Sebbene sia vero che l'atto impugnato non menziona l'art. 72, comma 5, e che esso si pronuncia su un'osservazione presentata nel procedimento di approvazione del PGT, l'eccezione di irrilevanza non è fondata. Il TAR infatti non si limita a contestare la discrezionalità delle scelte urbanistiche affidate ai comuni in relazione al quando deliberare sulle istanze di individuazione di un luogo di culto, ma precisa espressamente che, nel caso di specie, viene in rilievo il secondo periodo dell'art. 72, comma 5, e la necessità, in esso prevista, che il PAR venga approvato «unitamente al nuovo PGT», con la conseguenza che resterebbero incerti e aleatori i tempi di risposta sull'istanza degli interessati, dato che, secondo il TAR, «l'Amministrazione non ha alcun obbligo di avviare il procedimento di revisione del PGT, per individuare le aree destinate a luogo di culto». E, in effetti, il baricentro delle questioni sollevate è proprio quello della necessaria approvazione del PAR contestualmente al nuovo PGT.

Ciò precisato, la motivazione offerta dal rimettente sulla rilevanza delle questioni investe due distinti profili.

Innanzitutto, è valorizzato il fatto che nel primo dei motivi aggiunti la ricorrente in due punti lamenta l'illegittimità del diniego perché, nella sua parte finale, la delibera impugnata afferma che «ogni determinazione in tal senso sarà oggetto di successiva ed ulteriore verifica in sede di futuro

aggiornamento del PGT», come prescritto proprio all'art. 72, comma 5, secondo periodo. In secondo luogo, dopo aver affermato che l'art. 72, comma 5, vigente dal 2015, trova applicazione nel procedimento oggetto del giudizio a quo (iniziato con un'osservazione al PGT presentata nel 2011), il TAR osserva che, in base all'art. 72, comma 5, secondo periodo, «senza l'avvio del nuovo Piano del Governo del Territorio rimane senza tutela la posizione dell'Associazione: in tal senso è quindi innegabile la rilevanza della questione nel caso di specie».

Secondo il rimettente, pertanto, da un lato la legittimità dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, condiziona la legittimità del rinvio, operato dal provvedimento impugnato, al futuro aggiornamento del PGT, dall'altro la questione è comunque rilevante perché il Comune non avrebbe potuto accogliere l'istanza senza avviare il procedimento per il nuovo PGT, a causa del vincolo discendente dall'art. 72, comma 5, secondo periodo.

La motivazione fornita sulla rilevanza è dunque sufficiente e plausibile.

7.2.– La seconda eccezione di inammissibilità è sviluppata dalla Regione Lombardia nella memoria depositata il 30 settembre 2019, nella quale lamenta che, «non motivando sugli ulteriori profili di ricorso, nonostante la loro priorità logico-giuridica, di fatto il Giudice a quo svincola la proposizione del dubbio di costituzionalità dal nesso di pregiudizialità».

In realtà il TAR rimettente afferma espressamente, basandosi sull'ordine dei motivi aggiunti fissato dalla stessa ricorrente, che la seconda censura può essere esaminata solo dopo aver deciso sulla prima, e poi argomenta (come appena visto) sulla rilevanza della questione di costituzionalità relativa all'art. 72, comma 5, ai fini della decisione del primo dei motivi aggiunti.

È comunque il caso di ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è sindacabile l'ordine di esame delle questioni seguito dal rimettente, qualora esso si sviluppi in modo non implausibile (ad esempio, sentenze n. 120 del 2019 e n. 125 del 2018).

Nemmeno questa eccezione, dunque, è fondata.

8.– Nel merito, anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 Cost., è fondata.

Come visto, la norma censurata stabilisce che, decorso il termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, il PAR «è approvato unitamente al nuovo PGT», il che significa che – come del resto precisato, con riferimento alla previsione in esame, anche nella circolare n. 3 del 20 febbraio 2017, recante gli indirizzi per l'applicazione della suddetta legge regionale – il PAR non può essere approvato «separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (PGT o variante generale)».

Seguendo un modello diffuso nella legislazione urbanistica regionale più recente, anche il legislatore regionale lombardo ha previsto un piano urbanistico comunale, denominato PGT, che si articola in tre atti: documento di piano, piano dei servizi e piano delle regole (art. 7 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005). Il documento di piano ha un contenuto ricognitivo-conoscitivo e determina gli obiettivi e le politiche di sviluppo del territorio. Esso ha validità quinquennale ed è sempre modificabile (art. 8 della citata legge regionale). Il piano dei servizi serve ad assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, non ha termini di validità ed è sempre modificabile (art. 9 della stessa legge regionale). Infine, il piano delle regole ha i diversi contenuti indicati nell'art. 10 della legge regionale in questione, e anch'esso

non ha termini di validità ed è sempre modificabile (art. 10, comma 6). Il complesso procedimento di approvazione degli atti costituenti il PGT è regolato dall'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005; la stessa disciplina si applica «anche alle varianti agli atti costituenti il PGT» (art. 13, comma 13).

La contestualità di approvazione del PAR e del nuovo PGT (o di una sua variante generale), imposta dall'art. 72, comma 5, secondo periodo, fa sì che le istanze di insediamento di attrezzature religiose siano destinate a essere decise in tempi del tutto incerti e aleatori, in considerazione del fatto che il potere del comune di procedere alla formazione del PGT o di una sua variante generale, condizione necessaria per poter adottare il PAR (a sua volta condizione perché la struttura possa essere autorizzata), ha per sua natura carattere assolutamente discrezionale per quanto riguarda l'an e il quando dell'intervento.

La norma censurata, ostacolando la programmazione delle attrezzature religiose da parte dei comuni (a loro volta condizionati nell'esercizio della loro autonomia amministrativa in materia urbanistica, su cui, da ultimo, sentenza n. 179 del 2019), determina una forte compressione della libertà religiosa (che può addirittura spingersi fino a negare la libertà di culto), senza che a ciò corrisponda alcun reale interesse di buon governo del territorio. Secondo le regole generali, infatti, la realizzazione di un impianto di interesse pubblico che richieda la modifica delle previsioni di piano si può tradurre in una semplice variante parziale. E comunque, quand'anche la previsione del nuovo impianto possa richiedere una riconsiderazione dell'intero ambito interessato, la valutazione in concreto dell'impatto della nuova struttura sul contesto circostante spetterebbe in via esclusiva al comune. La previsione ad opera della legge regionale della necessaria e inderogabile approvazione del PAR unitamente all'approvazione del piano che investe l'intero territorio comunale (il PGT o la sua variante generale) è dunque ingiustificata e irragionevole, e tanto più lo è in quanto riguarda l'installazione di attrezzature religiose, alle quali, come visto, in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione.

È significativo che per gli altri impianti di interesse pubblico la legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 non solo non esiga la variante generale del PGT ma non richieda neppure sempre la procedura di variante parziale, visto che «[l]a realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, diverse da quelle specificamente previste dal piano dei servizi, non comporta l'applicazione della procedura di variante al piano stesso ed è autorizzata previa deliberazione motivata del consiglio comunale» (art. 9, comma 15, della citata legge regionale).

Anche nel caso dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, si deve concludere che la disposizione censurata determina una limitazione dell'insediamento di nuove attrezzature religiose non giustificata da reali esigenze di buon governo del territorio e che essa, dunque, comprimendo in modo irragionevole la libertà di culto, viola gli artt. 2, 3 e 19 Cost.

9.– A seguito dell'accoglimento delle censure esaminate, le questioni riferite all'art. 97, all'art. 117, secondo comma, lettera m), e agli artt. 5, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost. restano assorbite.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi spiegati dall'Associazione culturale Assalam di Cantù nei giudizi indicati in epigrafe;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, in riferimento agli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione, con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 159 del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2019.

Sentenza: 4 novembre 2019, n. 255

Materia: Sanità; ordinamento degli uffici regionali; pubblico impiego; poteri sostitutivi

Parametri invocati: Articoli 3, 81, 97, 117, comma terzo, 118, 120 della Costituzione; principio di leale collaborazione; principio di legittimo affidamento

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Molise

Oggetto: Delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018

Esito: Spettanza allo Stato, e per esso al Consiglio dei ministri, del potere di adozione della delibera del 7 dicembre 2018 per la nomina del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Regione Molise ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettato a quest'ultimo, e per esso il Consiglio dei ministri, adottare la delibera del 7 dicembre 2018, recante la nomina del commissario ad acta e del sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, e chiedendone, di conseguenza, l'annullamento. La ricorrente ritiene che la delibera impugnata causerebbe una violazione di legge, in quanto, contrariamente a quanto disposto dalla disciplina legislativa vigente in materia (articolo 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che statuisce che alle Regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 non si applichino le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014, cioè che non si applichi l'incompatibilità tra la carica di commissario ad acta e quella di Presidente della Regione prevista dall'ultima norma), prevede la nomina a commissario ad acta di una persona diversa dal Presidente della Giunta regionale; e altresì perché integra un'ipotesi di palese carenza di potere in concreto, essendo espressione di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge allo Stato.

La Regione Molise, quindi, ritiene che la delibera censurata sia stata adottata in violazione degli articoli 3, 81, 97, 117, comma terzo, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e legittimo affidamento, ledendo le proprie attribuzioni costituzionali.

Con un primo motivo di ricorso, la ricorrente lamenta che la delibera oggetto del conflitto, in assenza di un'attenta valutazione sullo stato di avanzamento del piano di rientro, avrebbe determinato, senza valide ragioni costituzionali e in violazione del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost., una compressione delle competenze legislative e amministrative attribuite alla Regione in materia di "tutela della salute" e "coordinamento della finanza pubblica". La delibera, infatti, avrebbe omesso una concreta valutazione in merito ad una serie di profili rilevanti per il conferimento dell'incarico di commissario ad acta, risultando irragionevolmente punitiva nei confronti della Regione, perché sacrifica l'autonomia regionale senza prendere in considerazione l'opzione migliore per la stessa Regione, né il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Inoltre, ciò avrebbe dirette ripercussioni sulle competenze legislative e amministrative costituzionalmente riconosciute alla Regione dagli artt. 117, co. 3, e 118 Cost., poiché il commissariamento impedirebbe di esercitarle.

In secondo luogo, la Regione lamenta la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali, determinata dalla violazione della disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi e del principio di leale collaborazione in cui la delibera sarebbe incorsa. A tale proposito sono richiamati alcuni precedenti della Corte costituzionale, per evidenziare il fatto che il potere sostitutivo andrebbe attivato solo laddove si accerta l'inerzia delle Regioni e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà; mentre nel caso di specie, la compressione dell'autonomia regionale sarebbe avvenuta senza verificare né se la misura fosse necessaria e proporzionata, né se vi fosse un'inerzia regionale nel dare attuazione al piano di rientro.

Il terzo motivo di ricorso attiene alla lesione del principio del legittimo affidamento. La Regione ritiene che la legittima aspettativa del Presidente della Regione di essere riconfermato commissario ad acta sia stata ingiustamente frustrata dalla delibera del Consiglio dei ministri, con cui l'incarico è stato dato a soggetti esterni. Ciò sulla base dell'inesistenza di concreti motivi che avrebbero potuto portare il Governo ad una valutazione diversa, sulla base del fatto che non vi è stata alcuna previa concertazione in merito tra Stato e Regione, e sulla base della legislazione su cui si fonda il commissariamento della Regione Molise, la quale non prevede l'incompatibilità tra incarichi, ma anzi (secondo l'orientamento della ricorrente) la nomina automatica del Presidente della Regione a commissario ad acta.

Dopodiché la ricorrente denuncia la violazione degli articoli 81 e 97 Cost., in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, ex artt. 117, co. 3, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione. Infatti, la scelta di nominare un soggetto diverso dal Presidente della Giunta graverebbe la Regione di ulteriori oneri, ingiustificati e non conformi al principio di economicità desumibile dalle disposizioni costituzionali invocate.

Infine, la ricorrente chiede alla Corte costituzionale di dichiarare, in via subordinata previa autorimessione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, e dell'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., del principio di leale collaborazione e degli artt. 81, 97, 117, co. 3, 118 e 120 Cost., poiché dall'eventuale dichiarazione di illegittimità di dette norme deriverebbe anche l'illegittimità costituzionale della delibera consiliare impugnata, perché ne deriverebbe la non incompatibilità tra la carica di commissario ad acta e quella di Presidente della Giunta regionale.

Prima di analizzare i singoli motivi di ricorso, la Corte costituzionale ha ricostruito il contesto normativo in cui si inserisce la questione sollevata dalla Regione Molise e la delibera del Consiglio dei ministri di nomina di due commissari ad acta esterni rispetto alle cariche istituzionali regionali.

Nel 2007, con il decreto-legge n. 159, articolo 4, il legislatore nazionale prevede che, qualora la Regione risulti inadempiente rispetto agli impegni assunti in sede di sottoscrizione del piano di rientro, il Consiglio dei ministri nomini un commissario ad acta, con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione. Tale disposizione non indica in alcun modo chi possa essere nominato a ricoprire tale figura né i requisiti professionali che tale soggetto debba possedere. La previsione della nomina automatica del Presidente della Giunta regionale quale commissario ad acta, a cui la Regione Molise fa riferimento, compare nella versione originaria della legge n. 191/2009, art. 2, commi 79-83-84. Infatti, il comma 88 dell'art. 2 della L. 191/2009 aggiunge che le ultime disposizioni citate si applicano anche alle Regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, d.l. 159/2007, come è la Regione Molise. Tuttavia, queste norme in tema di nomina dei commissari ad acta sono modificate più volte negli anni successivi. In particolare, con la L. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015), si prevede l'incompatibilità assoluta tra incarichi istituzionali regionali e la nomina a commissario ad acta per la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del piano di rientro anche per le Regioni commissariate ex art. 4, co. 2, d.l. 159/2007; e si abroga il riferimento al Presidente della Regione prima presente nei commi 79, 83 e 84 dell'art. 2 della L. 191/2009: il Presidente della Regione non può più essere nominato

commissario ad acta e viene meno la regola della nomina automatica di quest'ultimo. La situazione muta nuovamente con la legge 11 dicembre 2016, n. 232, la quale, all'art. 1, co. 395, deroga alla predetta incompatibilità tra cariche con riferimento ai commissariamenti avvenuti prima del 2009, cioè sulla base dell'art. 4, co. 2, d.l. 159/2007, lasciando integre le modifiche apportate dalla L. 190/2014 all'art. 2, co. 79, 83 e 84 della L. 191/2009.

Secondo la Corte costituzionale, dalla vicenda normativa si deduce che i commissariamenti sorti sulla base dell'articolo 4, comma 2, del d.l. 159/2007, nel corso degli anni non hanno subito una novazione sul versante della legislazione applicabile: la base normativa da cui ha tratto origine l'intervento sostitutivo dello Stato con la nomina di commissari ad acta è rimasta intatta, continuando a produrre effetti, come indica anche il contenuto dell'art. 1, co. 395, della L. 232/2016, il quale ha abrogato l'incompatibilità tra cariche commissariali e istituzionali-regionali solo con riferimento all'art. 4, co. 2, d.l. 159 del 2007. Perciò, al momento dell'adozione della delibera contestata, alla Regione Molise, commissariata nel 2009, non si applicava l'incompatibilità introdotta con la L. 190/2014. Tuttavia, la Consulta specifica che ciò non implica che l'abrogazione dell'incompatibilità ad opera della L. 232/2016 nei confronti dell'art. 4, co. 2, d.l. 159/2007, abbia ripristinato anche la regola della nomina automatica del Presidente della Regione, prevista dall'art. 2, co. 79, 83 e 84 della L. 191/2009. Infatti, la L. 232/2016 supera la regola dell'incompatibilità, prevista dalla L. 190/2014, abrogandola espressamente, ma ciò non determina una generale reviviscenza delle norme a loro volta toccate dalla L. 190/2014 per due motivi: in primo luogo, perché, per giurisprudenza costituzionale costante (sent. n. 13 del 2012), la reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammessa solo in ipotesi tipiche e molto limitate, tra cui rientra l'abrogazione di disposizioni a loro volta meramente abrogatrici, poiché l'effetto che si produce in tali casi consiste nella rimozione di un limite precedentemente imposto, tornando ad applicarsi il contenuto normativo prima abrogato. In secondo luogo, nel caso di specie, con riferimento all'art. 2, co. 79, 83 e 84 della L. del 2009, la L. 190/2014 non ha effettuato un intervento meramente abrogativo, ma ha modificato la portata precettiva delle norme, poiché, facendo venir meno il riferimento al Presidente della Regione, ha superato la previsione della nomina automatica di quest'ultimo.

A detta della Corte costituzionale, alla luce del quadro legislativo di riferimento, le singole censure mosse dalla Regione Molise alla delibera del Consiglio dei ministri non possono essere ritenute fondate.

Innanzitutto, la Consulta rileva che l'inadempimento regionale viene valutato in merito alla capacità della Regione di assicurare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e in merito alla quantificazione analitica che le stesse Regioni devono effettuare regolarmente allo Stato; e nel commissariamento della Regione Molise, l'esercizio del potere sostitutivo trova giustificazione nella circostanza che all'allegato dato positivo inerente ai LEA non corrisponde un risultato positivo relativo al disavanzo economico-finanziario, confermandosi la complessa inefficienza del sistema sanitario regionale. In seconda battuta, non essendovi un obbligo ex lege, come si desume dalle norme sopra analizzate, di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta e sussistendo i presupposti per instaurare e mantenere il commissariamento della Regione, la Corte conclude che la scelta di far cadere la nomina su persona diversa dal Presidente della Regione non risulta lesiva delle attribuzioni regionali. Inoltre, l'adozione, l'attuazione e l'esecuzione del piano di rientro, da un lato, e l'eventuale commissariamento dall'altro, sono espressione di un'unica vicenda, caratterizzata da un costante confronto fra Governo e Regione (garantito nel Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e nel Comitato permanente per la verifica dei LEA, preliminari all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato), e in cui il commissariamento rappresenta l'extrema ratio, attivabile laddove gli obiettivi stabiliti dal piano non riescano ad essere soddisfatti dalla Regione: nel caso di specie, si può affermare che vi sia stato un costante confronto tra amministrazione centrale e periferica. La Corte costituzionale aggiunge, poi, che il commissariamento del Molise perdura da più di dieci anni, dato da cui si desume la difficoltà della Regione a far fronte ai piani di rientro dal disavanzo sanitario fissati di concerto con il Governo, e la

conseguente impossibilità per la Regione di fare ricorso al principio di legittimo affidamento, lamentando la frustrazione senza alcuna ragione giustificativa della legittima aspettativa di continuità dell'incarico di commissario in capo al Presidente della Giunta. A detta della Corte, proprio le difficoltà nell'attuazione del piano di rientro danno fondamento alla scelta governativa di affidare l'incarico ad un soggetto terzo rispetto all'amministrazione regionale, la quale non può essere ritenuta irragionevole e sproporzionata. Infine, la nomina di un soggetto esterno all'amministrazione regionale comporta degli oneri maggiori, ma è una mera conseguenza di fatto della necessità di attivare il potere sostitutivo (che si ricorda essere un'extrema ratio, quando non vi sono altre alternative, e frutto di un'oggettiva ponderazione), la cui disciplina comunque predetermina gli oneri del relativo esercizio.

Per tutti questi motivi, secondo la Corte costituzionale, la delibera impugnata non può essere ritenuta irragionevole, né contraria al principio di buon andamento dell'amministrazione. Il Governo si è conformato alla disciplina costituzionale e la disciplina legislativa non prevede l'automatica nomina del Presidente della Regione a commissario ad acta, per cui la Consulta afferma che non vi è stata violazione della disciplina costituzionale del potere sostitutivo, né del principio di leale collaborazione, né lesioni alle attribuzioni costituzionali della Regione.

Per quanto riguarda la richiesta della Regione di prendere in esame l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 395, della L. 232/2016 e dell'art. 2, comma 84.bis, della L. 191/2009, non è accolta dalla Corte costituzionale, poiché da dette disposizioni non si desume la sussistenza della regola dell'incompatibilità relativa alla nomina del commissario ad acta, che quindi, in caso di loro dichiarazione di illegittimità, non verrebbe intaccata.

Per tutti questi motivi, la Corte costituzionale dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il commissario ad acta per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, con la delibera del 7 dicembre 2018.

SENTENZA N. 255

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, promosso dalla Regione Molise con ricorso notificato il 5-8 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2019, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

udito l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Molise e gli avvocati dello Stato Leonello Mariani e Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Molise ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettato a quest'ultimo e, per esso, al Consiglio dei ministri, l'adozione della delibera del 7 dicembre 2018, recante la nomina del dott. Angelo Giustini a commissario ad acta e della dott.ssa Ida Grossi a sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, e chiedendo, di conseguenza, il suo annullamento.

La ricorrente ritiene che la delibera impugnata non sarebbe incorsa solo in una violazione di legge, in quanto con essa, contrariamente a quanto imposto dalla disciplina legislativa vigente in materia, si sarebbe nominato commissario ad acta persona diversa dal Presidente pro tempore della Giunta

regionale, ma essa sarebbe, altresì, espressione di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge «così integrando un'ipotesi di palese “carenza di potere in concreto”».

Alla luce di tali premesse, la Regione Molise ritiene che la delibera censurata sarebbe stata adottata in violazione degli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e legittimo affidamento, così ledendo le proprie attribuzioni costituzionali.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente costituitosi in giudizio, ha sollevato due eccezioni di inammissibilità del conflitto.

2.1.– In primo luogo, la difesa statale ritiene il conflitto inammissibile per difetto di interesse attuale e concreto, in forza delle modifiche intervenute con l'art. 25-septies, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Si sostiene, infatti, che in ragione dell'incompatibilità introdotta da tali norme (la quale si estende agli incarichi commissariali in atto alla data di entrata in vigore della modifica normativa), la Regione Molise non trarrebbe utilità alcuna dall'eventuale pronuncia favorevole di questa Corte, in quanto il Consiglio dei ministri non potrebbe, comunque sia, procedere alla nomina auspicata.

L'eccezione non è fondata, in quanto è pacifico nella giurisprudenza di questa Corte che a rilevare nel conflitto tra enti sia l'interesse all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni, «il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza» in ordine a quest'ultimo (sentenza n. 198 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 260 del 2016 e n. 9 del 2013).

2.2.– Con la seconda eccezione di inammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che il conflitto non sarebbe sorretto dal necessario tono costituzionale. Per un verso, la Regione sarebbe carente della legittimazione a ricorrere avverso la delibera in contestazione, perché espressione dell'esercizio del potere sostitutivo, di competenza esclusiva statale; il che escluderebbe che la ricorrente possa essere titolare di una posizione soggettiva giuridica attiva, in base alla quale poter pretendere la nomina del proprio Presidente pro tempore quale commissario ad acta; per l'altro, l'interesse regionale al risanamento e al riequilibrio economico-finanziario in ambito sanitario (fondantesi sulla competenza legislativa e amministrativa in materia di tutela della salute e in quella del coordinamento della finanza pubblica), non assumerebbe una consistenza tale da consentire alla Regione di sindacare la legittimità e l'opportunità della scelta governativa nell'esercizio del potere sostitutivo, qual è quello della nomina del commissario, che «è e rimane di competenza esclusiva dello Stato».

In modo del tutto conseguente, la delibera non sarebbe invasiva della sfera di competenza costituzionalmente riservata alle Regioni; pertanto, la ricorrente starebbe denunciando, semmai, vizi di mera violazione di legge.

Anche tale eccezione non è fondata.

Occorre rilevare, innanzitutto, che la Regione Molise non rivendica la spettanza di una posizione soggettiva giuridica attiva, in forza della quale pretendere la nomina quale commissario ad acta del Presidente pro tempore della Giunta regionale, bensì si duole della menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali, derivante, a suo modo di vedere, dal cattivo esercizio del potere sostitutivo, del quale, peraltro, non viene contestata la titolarità esclusiva in capo allo Stato.

Così stando le cose, la Regione ha titolo e interesse a dolersi della menomazione delle proprie attribuzioni, tanto più che, come ha avuto già modo di rilevare questa Corte, «la disciplina, generale e astratta, del potere sostitutivo e delle sue modalità di esercizio può essere di per sé idonea a invadere le competenze costituzionali della Regione o a comprimere il principio di leale collaborazione, laddove non preveda adeguati meccanismi di raccordo con gli enti territoriali interessati» (sentenza n. 36 del 2018).

Posta l'idoneità del potere sostitutivo ad incidere sulle competenze regionali, il conflitto ha allora tono costituzionale, in quanto la ricorrente non si è limitata a denunciare la mera violazione di legge, bensì l'«esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge», integrante «un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (così, sentenza n. 10 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 260 del 2016 e 104 del 2016), e, pertanto, ha lamentato «non una qualsiasi lesione» (sentenza n. 28 del 2018), ma una lesione di proprie competenze costituzionali (in questo senso, fra le tante, sentenze n. 28 del 2018, n. 52 del 2013 e n. 90 del 2011).

3.– Prima di analizzare i singoli motivi di ricorso è necessario fornire una breve ricostruzione del contesto normativo in cui si colloca l'impugnata delibera, al fine di chiarire, da un lato, se al momento della sua adozione sussistesse, come sostiene la ricorrente, l'obbligo di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta; dall'altro, se – come dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato – il commissariamento della Regione Molise, originariamente disposto in base all'allora vigente art. 4, comma 2, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, sarebbe successivamente “transitato” nell'ambito di applicazione dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», così impedendo, a causa della perdurante regola dell'incompatibilità, la nomina del Presidente della Regione quale commissario ad acta.

3.1.– La ricostruzione può prendere le mosse dall'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007, con il quale – e per ciò che qui rileva – il legislatore statale ha previsto che, qualora la Regione risulti inadempiente rispetto agli impegni assunti in sede di sottoscrizione del piano di rientro, il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta, con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione.

La disposizione, anche nella formulazione tutt'oggi vigente, non dà indicazione alcuna né sulla figura che possa ricoprire tale incarico né sui particolari requisiti di professionalità ed esperienza che il commissario debba possedere.

La previsione della nomina automatica del Presidente della Giunta regionale quale commissario ad acta compare nella versione originaria della legge n. 191 del 2009, all'art. 2, commi 79, 83 e 84.

L'art. 2, comma 79, della legge n. 191 del 2009, prevedeva, infatti, che, in caso di mancata presentazione da parte della Regione del piano di rientro ovvero in caso di mancata approvazione dello stesso, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 Cost., nominasse il Presidente della Regione quale commissario ad acta per la predisposizione del piano di rientro e per la sua attuazione.

L'art. 2, comma 83, della stessa legge (nella formulazione ancora oggi in vigore) prende in considerazione l'ipotesi in cui, pur essendo stato presentato ed approvato il piano di rientro, ad una

verifica dello stesso venisse constatata la inadempienza della Regione in merito alla realizzazione degli obiettivi tracciati nel piano. In tal caso, il Consiglio dei ministri diffida la Regione interessata ad attuare il piano, adottando altresì tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti. A seguito della persistente inerzia della Regione, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 120 Cost., nominava (così era previsto dal testo dell'originaria disposizione) il Presidente della Regione commissario ad acta per la intera durata del piano di rientro.

Da ultimo, il comma 84 dell'art. 2 della ricordata legge n. 191 del 2009 stabiliva che «[q]ualora il presidente della regione, nominato commissario ad acta per la redazione e l'attuazione del piano ai sensi dei commi 79 o 83, non adempia in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano o agli obblighi, anche temporali, derivanti dal piano stesso, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, adotta tutti gli atti necessari ai fini della predisposizione del piano di rientro e della sua attuazione. Nei casi di riscontrata difficoltà in sede di verifica e monitoraggio nell'attuazione del piano, nei tempi o nella dimensione finanziaria ivi indicata, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, sentita la regione interessata, nomina uno o più commissari ad acta di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano e non realizzati».

La disposizione, anche nella sua versione originaria, faceva evidentemente riferimento ad una ipotesi in cui il Presidente della Regione fosse risultato inadempiente agli obblighi derivanti dal piano di rientro e stabiliva un autonomo potere sostitutivo statale attraverso un nuovo commissariamento.

Occorre ricordare, infine, che, ai sensi dell'art. 2, comma 88, della medesima legge, tali disposizioni trovano applicazione anche ai commissariamenti sorti in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.

Soltanto dal periodo che va dal 2009 al 2012, in forza della disciplina dettata dalla legge n. 191 del 2009, nell'ordinamento era presente inequivocabilmente l'automaticità della nomina a commissario ad acta del Presidente della Regione, e questo sistema, proprio in forza dell'art. 2, comma 88, appena richiamato, poteva ritenersi applicabile anche alle Regioni commissariate con la disciplina del 2007.

Con l'art. 2, comma 6, lettera a), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato modificato, infatti, l'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009, prevedendosi che il Consiglio dei ministri potesse nominare «il presidente della regione o un altro soggetto commissario ad acta», nel caso in cui dalle verifiche periodiche fossero emerse inadempienze della Regione nell'attuazione del piano di rientro.

Occorre ricordare, inoltre, che, nell'occasione (e specificamente dall'art. 2, comma 6, lettera b del d.l. n. 174 del 2012), è stato inserito nell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 anche il comma 84-bis con il quale si è stabilito che «[i]n caso di dimissioni o di impedimento del presidente della regione il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta [...] fino all'insediamento del nuovo presidente della regione o alla cessazione della causa di impedimento».

Il quadro normativo muta notevolmente con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità

2015)», non soltanto perché, da un lato, si prevede (art. 1, comma 569) l'incompatibilità tra incarichi istituzionali regionali e la nomina a commissario ad acta per la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del piano di rientro, effettuata ai sensi dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della citata legge n. 191 del 2009, e si estende (art. 1, comma 570) tale incompatibilità anche ai commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007; ma, anche perché, dall'altro, il che è fondamentale per la vicenda in esame, viene abrogato il riferimento al Presidente della Regione presente nei commi 79, 83 e 84 e viene, invece, interamente modificato il comma 84-bis, prevedendosi che «[i]n caso di impedimento del presidente della regione nominato commissario ad acta, il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta, al quale spettano i poteri indicati nel terzo e nel quarto periodo del comma 83, fino alla cessazione della causa di impedimento».

Tale ultima modifica risultava necessaria in quanto il generale regime di incompatibilità introdotto dalla legge n. 190 del 2014 si applicava ai soli nuovi commissariamenti. Dovevano, pertanto, trovare disciplina le (sole) ipotesi di impedimento che si fossero verificate in relazione agli incarichi commissariali ricoperti dai Presidenti della Regione.

Lettura, questa, che trova conferma nell'ultimo intervento normativo in materia, vale a dire l'art. 25-septies del decreto-legge n. 119 del 2018 (dichiarato incostituzionale da questa Corte con la sentenza n. 247 del 2019), il quale, avendo esteso l'incompatibilità, dallo stesso introdotta, agli incarichi commissariali in atto alla data della sua entrata in vigore, ha abrogato l'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009.

Dopo la legge n. 190 del 2014, pertanto, da un lato, con la previsione espressa dell'incompatibilità, si è stabilito che il Presidente della Regione non potesse essere commissario ad acta; dall'altro, attraverso la modifica delle disposizioni che contenevano l'esplicito riferimento al Presidente della Regione, è venuta meno la regola della nomina automatica di quest'ultimo.

La situazione muta novamente e parzialmente con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), la quale, con l'art. 1, comma 395, ha derogato al generale regime di incompatibilità introdotto nel 2014 in riferimento ai soli commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, d.l. n. 159 del 2007 (statuendo che «le disposizioni di cui al comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applicano alle regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222») e non anche a quelli sorti in forza dell'art. 2, commi 79, 83 e 84, della legge n. 191 del 2009.

4.– Alla stregua di tale composita evoluzione del quadro normativo risulta infondato l'assunto della difesa dello Stato, dal momento che l'originario "titolo" di commissariamento della Regione Molise, rappresentato dal più volte richiamato art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, non si è affatto "inalveato" – come pretenderebbe la resistente – all'interno della più "matura" e completa disciplina dei commissariamenti dettata dalla legge n. 191 del 2009, pur tenendo conto delle articolate sovrastrutturazioni normative che l'hanno attinta, attraverso le varie fonti novellatrici.

Occorre rilevare, innanzitutto, che i commissariamenti più antichi – come quello della Regione Molise, il quale ormai ha abbondantemente superato il decennio – non hanno subito una sorta di "novazione" sul versante della legislazione applicabile, in quanto la base normativa dalla quale ha tratto origine l'intervento sostitutivo dello Stato è rimasta intatta nella sua perdurante produzione di effetti, al punto che ha formato oggetto di esplicito richiamo proprio – e da ultimo – nella delibera censurata con il presente conflitto.

Deve infatti escludersi che per le Regioni all'epoca già commissariate, la legge n. 191 del 2009 abbia rappresentato una fonte "novatrice" di portata tale da aver nella sostanza "sterilizzato" la precedente disciplina. Anzi, che tale disciplina continui ad avere perdurante efficacia è confermato da ultimo dall'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, che ha escluso la incompatibilità proprio per i commissariamenti sorti in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007.

Da ciò deve concludersi che, al momento dell'adozione della delibera contestata, alla Regione Molise – commissariata, giova ribadirlo, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 – non si applicava l'incompatibilità introdotta con la legge n. 190 del 2014.

5.– Tale conclusione non vale, però, a fondare l'assunto della ricorrente, ovverosia che per le Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, fra cui la Regione Molise, con le modifiche apportate dalla legge n. 232 del 2016 non solo si sarebbe superata la regola dell'incompatibilità introdotta dalla legge n. 190 del 2014, ma si sarebbe, altresì, ripristinata la regola della nomina automatica del Presidente della Regione.

Evidentemente la tesi espressa dalla difesa regionale presuppone che l'inciso contenuto nel comma 395 della legge n. 232 del 2016 (il quale prevede che le disposizioni di cui al comma 569 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non si applicano alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007) comporti non soltanto la deroga alla regole dell'incompatibilità e dei particolari requisiti di esperienza e professionalità sancite, rispettivamente, al primo e al secondo periodo del comma 569, ma il ripristino del contenuto normativo originariamente espresso dai commi 79, 83, 84 e 84-bis, i quali – prima dell'intervento operato con la legge n. 190 del 2014 – prevedevano (si presupponeva, nel caso del comma 84-bis) la nomina automatica a commissario ad acta del Presidente della Giunta regionale.

Come ha avuto già modo di chiarire questa Corte, «[i]l fenomeno della reviviscenza di norme abrogate [...] non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate», fra le quali rientra l'abrogazione di «disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo» e così facendo, in sostanza, il legislatore assume «per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata» (sentenza n. 13 del 2012).

Ipotesi, questa, che è differente da quella in esame.

Con la legge n. 190 del 2014 il legislatore non ha effettuato, infatti, un intervento meramente abrogativo, bensì ha modificato la portata precettiva delle disposizioni, poiché facendo venir meno il riferimento al Presidente della Regione ha "superato" il sistema che imponeva, almeno in prima battuta (come meglio si specificherà fra breve), la nomina automatica di quest'ultimo.

Non sfugge a questa Corte che le abrogazioni, poste in essere dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014, fossero funzionali all'operare della regola generale dell'incompatibilità, introdotta dalla stessa norma.

Tuttavia, la scelta di derogare al regime dell'incompatibilità, compiuta con la legge n. 232 del 2016, non può avere come conseguenza implicita ed automatica la reviviscenza delle norme in precedenza abrogate (con le quali si prevedeva la nomina a commissario ad acta del Presidente della Giunta regionale), posto che, come si è già ricordato, il ripristino di norme abrogate è un fatto eccezionale, ammesso solo se disposto dal legislatore in modo espresso, o comunque sia tramite l'abrogazione di norma a sua volta abrogatrice.

Su tali basi deve concludersi, pertanto, che l'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, stabilendo che le disposizioni di cui al comma 569 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non si applicano alle Regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, nel superare la regola dell'incompatibilità, introdotta dalla legge n. 190 del 2014, non ha determinato (e non avrebbe potuto determinare) il ripristino delle norme abrogate da quest'ultima.

Per completezza e decisamente deve aggiungersi che, pur prescindendo dall'impossibilità nel caso di specie di reputare ripristinate disposizioni in precedenza abrogate, già prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 190 del 2014, il sistema non era affatto graniticamente improntato alla nomina automatica del Presidente della Regione, in quanto – come è stato già posto in evidenza nella ricostruzione dell'evoluzione normativa in materia – con le modifiche, apportate dal d.l. n. 174 del 2012 all'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009, il Consiglio dei ministri aveva il potere di nominare commissario ad acta un soggetto diverso dal Presidente della Regione.

In conclusione, al momento dell'adozione della delibera, il Consiglio dei ministri poteva discrezionalmente nominare quale commissario ad acta tanto il Presidente della Regione quanto un altro soggetto.

6.– Alla luce del quadro legislativo di riferimento e chiarite le implicazioni dell'evoluzione normativa sulla vicenda in esame, le censure non sono fondate.

6.1.– Con il primo motivo di ricorso, la Regione Molise lamenta che la delibera oggetto del conflitto, in assenza di un'attenta valutazione sullo stato di avanzamento del piano di rientro, avrebbe determinato, senza valide ragioni costituzionali e in violazione del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., una compressione delle competenze sia legislative sia amministrative della Regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica»; e ciò, in particolare, perché avrebbe soppresso, peraltro senza perseguire alcun interesse meritevole di tutela, il collegamento istituzionale tra la struttura commissariale e l'amministrazione regionale.

Rileva la difesa regionale, infatti, che il Consiglio dei ministri ha omesso di valutare, da un lato, l'andamento positivo del processo di rientro dal deficit sanitario, che troverebbe conferma nel dato, superiore al livello di sufficienza, relativo ai livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti: LEA); dall'altro, che il conferimento dell'incarico ad un soggetto interno all'amministrazione regionale (e nella specie al Presidente della Regione) avrebbe assicurato un confronto costante con l'amministrazione regionale.

Per tali ragioni, e anche a voler prescindere dall'obbligo di nomina del Presidente della Regione – che secondo la ricorrente sarebbe imposto dalla legge – il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto nominare quest'ultimo commissario ad acta.

La tesi della ricorrente non può essere accolta.

È noto che la disciplina dei piani di rientro poggia sul collegamento stretto fra la verifica economico-finanziaria e la capacità della Regione di assicurare i LEA, collegamento che deve essere reso esplicito attraverso un'analitica quantificazione – anche per le Regioni che non si trovino in deficit – ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) (sentenze n. 197 del 2019 e n. 51 del 2013). L'inadempimento regionale, anche rispetto ad uno solo di questi due obiettivi, giustifica, pertanto, sia (e in origine) l'intervento sostitutivo dello Stato sia

(di conseguenza e dopo l'attivazione del potere sostitutivo) il mantenimento in vita del commissariamento.

Sulla base di tali presupposti, deve rilevarsi che, nel commissariamento della Regione Molise, l'esercizio del potere sostitutivo trova giustificazione nella circostanza che all'allegato dato positivo inerente ai LEA non corrisponde un risultato positivo relativo al rientro dal disavanzo economico-finanziario, confermandosi così la complessa inefficienza del sistema sanitario regionale.

È da aggiungere che i dati depositati nel corso dell'udienza dalla Regione Molise, secondo cui essa avrebbe raggiunto un "punteggio" pari a 180, collocandosi oltre la soglia di adempienza nell'erogazione delle prestazioni sanitarie, appaiono equivoci.

Confrontando le due valutazioni compiute in sede di monitoraggio dello stato di attuazione, si palesa, infatti, una evidente contraddizione consistente nella separazione del punteggio inerente all'erogazione delle prestazioni sanitarie dalla negativa valutazione riguardante i concreti adempimenti previsti dal piano di rientro. Quest'ultimo non può essere inteso se non in modo unitario senza possibilità di separazione tra profili essenziali e profili quali-quantitativi di resa delle prestazioni sanitarie indefettibili quali i LEA.

Non essendovi obbligo ex lege di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta, da un lato, e sussistendo i presupposti per instaurare e mantenere il commissariamento della Regione, dall'altro, deve concludersi che la scelta di far cadere la nomina su persona diversa dal Presidente della Regione non risulta lesiva delle attribuzioni regionali.

Tanto più che il costante confronto fra amministrazione centrale e amministrazione periferica, svolto nel Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e nel Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (nonché la stessa composizione di detti organismi, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale) permette che, nelle fasi di svolgimento del piano di rientro, le attribuzioni regionali ricevano adeguata rappresentazione e pertanto tutela (così sentenza n. 200 del 2019), sicché la scelta di nominare commissario ad acta persona diversa dal Presidente della Regione non determina, a dispetto di quanto sostenuto dalla ricorrente, alcuna interruzione del confronto fra struttura commissariale e amministrazione centrale.

Per le ragioni esposte, la delibera impugnata (e la correlativa scelta governativa) non è neppure irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'amministrazione.

Deve concludersi pertanto per l'infondatezza del motivo di ricorso.

6.2.– Con il secondo motivo di ricorso, la Regione si duole dell'illegittimità della delibera perché sarebbe stata adottata in violazione della disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi e del principio di leale collaborazione, menomando le attribuzioni costituzionali della ricorrente, conferite dagli artt. 117, terzo comma (in materia di tutela della salute), e 118 Cost. Con la nomina a commissario ad acta di un soggetto diverso dal Presidente della Regione sarebbe stato compresso lo spazio di autonomia già riconosciuto alle Regioni, senza verificare né se la misura fosse proporzionata e necessaria né se vi fosse un'inerzia nel dare attuazione al piano di rientro. A seguito dell'adozione della delibera, peraltro avvenuta senza «neppure richiedere o acquisire il parere» della Regione, così come imposto dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, la Regione non avrebbe alcun ruolo nella struttura commissariale, pur se il principio di leale collaborazione e l'art. 120 Cost. imporrebbero che le Regioni siano specificamente ed individualmente coinvolte in modo da poter far valere le proprie ragioni.

Come detto, neppure tali censure possono ritenersi fondate.

L'adozione, l'attuazione e l'esecuzione del piano di rientro, da un lato, e l'eventuale commissariamento, dall'altro, sono espressioni di un'unica vicenda, caratterizzata da un costante confronto fra Governo e Regione (tanto nella fase di adozione del piano quanto attraverso le verifiche periodiche e il termine di diffida a provvedere all'adozione o all'attuazione del piano). In essa il commissariamento rappresenta l'extrema ratio, attivabile solo nel caso in cui gli obiettivi stabiliti dal piano non riescano a trovare completa soddisfazione.

Nel caso di specie, vi è stato un costante confronto fra amministrazione centrale e amministrazione regionale. Basti considerare che risale solo a pochi giorni prima dell'adozione della delibera (e precisamente al 20 novembre 2018) la riunione di verifica dell'attuazione del piano di rientro.

L'obbligo dell'acquisizione del previo parere, poi, non è previsto né dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, né dalla più generale disciplina sul potere sostitutivo (l'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»), la quale prevede soltanto che la Regione venga sentita.

Obbligo, quest'ultimo, che è stato assolto, poiché dalla delibera impugnata risulta che il Consiglio dei ministri ha chiamato a partecipare alla riunione per la nomina del Commissario ad acta il Presidente della Regione.

Per quanto riguarda, infine, il coinvolgimento della Regione nella struttura commissariale e, in specie, nel procedimento di nomina del commissario ad acta, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «le facoltà di audizione e partecipazione della Regione non si estendono [...] all'individuazione nominativa del commissario e del subcommissario, la cui scelta spetta in via esclusiva al Governo. Dal che, anche per tale profilo, l'insussistenza delle asserite lesioni di competenze regionali» (sentenza n. 200 del 2019).

Da ciò discende che, nel caso all'esame di questa Corte, essendosi il Governo conformato alla disciplina costituzionale e non prevedendo la disciplina legislativa l'automatica nomina del Presidente della Regione a commissario ad acta, non vi è stata violazione della disciplina costituzionale del potere sostitutivo e del principio di leale collaborazione né, infine, lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione.

Sono queste le ragioni esposte che inducono a concludere per l'infondatezza del motivo di ricorso.

6.3.– Non sussiste neppure la violazione del principio del legittimo affidamento, lamentata dalla Regione con il terzo motivo di ricorso, con il quale si afferma che la «legittima aspettativa di continuità» dell'incarico di commissario ad acta al Presidente della Regione sarebbe stata «frustrata senza alcuna ragione giustificativa».

Tenuto conto del non felice esito del previgente assetto commissariale, come dimostra la circostanza che il commissariamento perdura da ben oltre un decennio, e della grave situazione del deficit regionale molisano, al momento dell'adozione della delibera contestata, ben difficilmente si poteva ritenere sussistente quel coeso e consolidato quadro nel quale poter iscrivere un qualsivoglia «affidamento» circa la relativa «stabilizzazione» della posizione giuridica della Regione.

Sono proprio le ricordate difficoltà nell'attuazione del piano di rientro che, anzi, danno fondamento e rendono non irragionevole e sproporzionata la scelta governativa di affidare l'incarico a un soggetto terzo rispetto all'amministrazione regionale.

6.4.– La difesa regionale denuncia, infine, la violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione: quest'ultima sarebbe stata gravata di ulteriori oneri, i quali sarebbero oltretutto ingiustificati e non conformi al criterio di economicità desumibile dalle disposizioni costituzionali invocate, in considerazione del fatto che il Presidente della Giunta regionale avrebbe potuto adempiere all'incarico senza costi e in tempi più stretti, in ragione dell'approfondita conoscenza della realtà sulla quale intervenire.

La prospettiva della ricorrente non può essere accolta.

I maggiori oneri derivanti dalla nomina di un soggetto esterno all'amministrazione regionale sono, infatti, una mera conseguenza di fatto dell'attivazione del potere sostitutivo, la cui disciplina stabilisce e (pre)determina gli oneri del relativo esercizio. Da ciò l'infondatezza del motivo di ricorso.

7.– Neppure può essere accolta, infine, la richiesta della Regione di prendere in esame la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016 e dell'art. 2, comma 84-bis, della legge n. 191 del 2009. Secondo la ricorrente, se da tali disposizioni dovesse ricavarsi l'incompatibilità tra il ruolo di commissario ad acta e la carica di Presidente della Regione, risulterebbero violati il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché il principio di leale collaborazione e gli artt. 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

Contrariamente a quanto deduce – seppur in subordine – la ricorrente, e come si è già avuto modo di esplicitare nella ricostruzione del quadro normativo, è assorbente rilevare che dalle citate disposizioni non può ricavarsi, infatti, la sussistenza della regola dell'incompatibilità relativa alla nomina del commissario ad acta.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il commissario ad acta per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, con la delibera del 7 dicembre del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2019.

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 258

Materia: Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; caccia; protezione della fauna selvatica

Parametri invocati: Articoli 111 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: “Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 ‘Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria’ e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria”)

Esito: Illegittimità costituzionale

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Regione Marche ha approvato la legge regionale del 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: “Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n.7 ‘Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria’ e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria”). L’art. 1, co. 1, di detta legge sostituisce l’art. 3, comma 2, della legge regionale n. 44/2018, prevedendo che nei siti di cui al comma 1 del medesimo art. 3 è autorizzata la caccia secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (inserito nell’Allegato A, aggiunto alla l.r. 44/2018 ad opera dell’art. 2, comma 1, della legge n. 46 dello stesso anno). Per quanto riguarda l’articolo 3, comma 1, della suddetta legge reg. Marche n. 44 del 2018, cui si riferisce la prima disposizione, esso prevede che i piani faunistico-venatori di cui all’art. 3 della l.r. 7/1995 continuino ad applicarsi fino all’approvazione del piano di cui all’articolo 4 della stessa legge, e comunque non oltre il 31 dicembre 2019, anche nei siti della Rete Natura 2000 di cui alla legge regionale 12 giugno 2007, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 14 aprile 2004, n. 7, 5 agosto 1992, n. 34, 28 ottobre 1999, n. 28, 23 febbraio 2005, n. 16 e 17 maggio 1999, n. 10. Disposizioni in materia ambientale e Rete Natura 2000), rete di aree costituita in forza della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nonché della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, oggi sostituita dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, impugna i suddetti articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge regionale Marche 12 dicembre 2018, n. 46, in riferimento agli articoli 111 e 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, tali norme sarebbero in contrasto con l’articolo 111 della Costituzione, poiché mediante la loro approvazione il legislatore marchigiano avrebbe interferito con l’esercizio della funzione giurisdizionale. La difesa dello Stato ricorda alla Corte l’esistenza di un articolato processo amministrativo a carico della Regione Marche in materia di calendario venatorio regionale, già pendente al momento dell’approvazione delle norme impugnate. In particolare, il Consiglio di Stato, con ordinanza 22 ottobre 2018, n. 5165, aveva sospeso in sede cautelare

l'efficacia del calendario venatorio approvato con la delibera della Giunta Marche n. 1068 del 30 luglio 2018, con riferimento all'esercizio della caccia nei siti Natura 2000. Tuttavia, la Regione Marche avrebbe, in contrasto con la sospensione ordinata dal Consiglio di Stato, ripristinato l'esercizio della caccia nelle aree suddette, tramite l'art. 3 della l.r. 44/2018 e con l'approvazione della delibera della Giunta regionale n. 1468/2018. Sull'applicazione di quest'ultima si è pronunciato il TAR Marche, accogliendo, con ordinanza n. 265/2018, la domanda incidentale di sospensione dell'esecuzione della delibera limitatamente all'esercizio della caccia nei siti Natura 2000. Attraverso la successiva approvazione delle norme impugnate, quindi, la Regione Marche avrebbe nuovamente ripristinato la caccia in tali aree, per cui, ad avviso del ricorrente, sarebbe evidente la plurima interferenza con la funzione giurisdizionale esercitata attraverso le ordinanze cautelari citate e, di conseguenza, il travalicamento di poteri da parte del legislatore regionale.

In secondo luogo, a detta dell'Avvocatura generale dello Stato, le norme censurate violerebbero l'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, invadendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". A tal proposito, viene richiamato l'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), il quale prevede, per come interpretato dalla Corte costituzionale, che le Regioni approvino il calendario venatorio tramite un provvedimento amministrativo. Inoltre, secondo l'orientamento della Corte costituzionale, la fauna selvatica rappresenterebbe un bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia di cui alla lettera s), del comma secondo, dell'art. 117 Cost., per cui le norme statali che garantiscono un livello minimo di tutela (come la L. 157/1992) non sarebbero derogabili dal legislatore regionale nemmeno nell'esercizio della sua competenza residuale in materia di caccia. Al contrario, la Regione Marche avrebbe adottato il calendario venatorio con legge-provvedimento, riducendo lo standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale sulla base della norma costituzionale, e dalle direttive europee n. 92/43/CEE – c.d. "Direttiva habitat" e n. 79/409/CEE – c.d. "Direttiva uccelli".

La Corte, per economia di giudizio e facendo ricorso al potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, ritiene di dare innanzitutto precedenza all'esame della questione relativa al Titolo V della Costituzione, promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione alla violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regione, ritenendola fondata. Autorizzando l'esercizio della caccia nei siti della rete Natura 2000 "secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A)", l'impugnato articolo 1 della l.r. Marche 46/2018 richiama il contenuto tipico del calendario, che l'art. 2 della stessa legge allega specificamente alla legge regionale n. 44/2018. Da ciò deriva che le norme impugnate hanno fatto propria la disciplina stagionale della caccia in precedenza inserita nel calendario approvato con provvedimento amministrativo, attraendo quest'ultimo nella sfera legislativa, attribuendogli gli effetti tipici degli atti normativi e ponendosi in contrasto con il principio della riserva statale in materia di protezione della fauna selvatica ex art. 117, co. 2, lett. s), Cost. Infatti, la Consulta si è espressa più volte in merito al fatto che l'articolo 18, co. 4, della L. 157/1992 sulla protezione della fauna selvatica e sull'esercizio della caccia, nella parte in cui prevede che il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria siano approvati dalle Regioni, richiede la forma del provvedimento amministrativo per tali atti, al fine di garantire uno standard minimo nazionale di tutela della fauna, standard che pertanto rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 20/2012, 90/2013, 193/2013), e non in quella residuale regionale in ambito di caccia.

Si utilizza la forma del provvedimento amministrativo, in quanto è ormai pacificamente ritenuta esistente una riserva di amministrazione in materia, perché questa forma evita di irrigidire il calendario venatorio e la disciplina dell'esercizio della caccia entro un regime che non permette la flessibilità e l'adattabilità della disciplina ai mutamenti delle circostanze naturali, necessarie per il perseguimento effettivo degli obiettivi, posti a livello costituzionale, di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema.

In conclusione, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge regionale Marche n. 46 del 2018, per contrasto con l'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, e ritiene assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale riferita all'articolo 111 Cost.

SENTENZA N. 258

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: “Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 ‘Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria’ e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l’11-19 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 12 febbraio 2019, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell’anno 2019.

Visto l’atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell’udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l’avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: “Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 ‘Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria’ e disposizioni urgenti sulla

pianificazione faunistico-venatoria”), in riferimento agli artt. 111 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La prima delle due disposizioni impugnate sostituisce il comma 2 dell’art. 3 della legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), prevedendo che «[n]ei siti di cui al comma 1 è autorizzato l’esercizio venatorio secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A)». I siti ai quali la norma fa riferimento sono quelli della rete «Natura 2000», costituita in forza della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nonché della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, oggi sostituita dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009.

L’altra disposizione impugnata dispone che «[a]lla l.r. 44/2018 è aggiunto l’Allegato A di cui a questa legge».

2.– La Regione Marche ha eccepito l’inammissibilità della questione promossa in riferimento all’art. 111 Cost., poiché il ricorrente non avrebbe specificamente individuato quale dei principi espressi dall’evocato parametro costituzionale e funzionali alla realizzazione del giusto processo sarebbe stato leso e non avrebbe, conseguentemente, fornito una motivazione sufficiente del dedotto *vulnus*.

2.1.– L’eccezione è infondata.

Se è vero che il ricorso non indica in maniera esplicita, tra quelli espressi dalla disposizione costituzionale evocata, il principio asseritamente leso, ciò non giustifica, tuttavia, una pronuncia in limine di inammissibilità.

Infatti, l’atto introduttivo motiva la censura con la descrizione degli eventi processuali del contenzioso pendente davanti al Tribunale amministrativo regionale per le Marche e sottolinea altresì la prossimità temporale tra i provvedimenti giurisdizionali cautelari emessi e l’intervento del legislatore regionale che, interferendo con l’esercizio della funzione giurisdizionale, avrebbe «provveduto a ripristinare» l’esercizio della caccia nelle aree oggetto delle deliberazioni regionali impugnate. Pertanto, anche in considerazione dell’esplicito richiamo alla qualità di parte rivestita dalla Regione nel giudizio amministrativo, deve ritenersi che – implicitamente ma chiaramente – la interferenza denunciata dal ricorrente riguardi la violazione del principio della parità delle armi di cui al secondo comma dell’art. 111 Cost.: «[o]gni processo si svolge [...] in condizioni di parità».

In conclusione, malgrado la carenza evidenziata dalla Regione, il ricorso rende comunque «ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (ex plurimis, sentenza n. 228 del 2016).

3.– Questa Corte, tuttavia, per economia di giudizio e facendo ricorso al potere di decidere l’ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre, ritiene di esaminare anzitutto la questione promossa con riferimento alla violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, in quanto pregiudiziale sotto il profilo logico-giuridico rispetto a quella riferita a un parametro non compreso nel Titolo V della Parte II della Costituzione (ex plurimis, sentenza n. 148 del 2018).

4.– La questione è fondata.

4.1.– Al riguardo, va in primo luogo evidenziata la stretta interdipendenza che lega le due disposizioni impugnate.

Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Marche n. 46 del 2018, nel sostituire il comma 2 dell'art. 3 della legge reg. Marche n. 44 del 2018, autorizza l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 «secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A)», mentre l'art. 2, comma 1, della legge reg. Marche n. 46 del 2018 dispone che «[a]lla l.r. 44/2018 è aggiunto l'Allegato A di cui a questa legge». Quest'ultimo è intitolato «[c]alendarario venatorio regionale 2018-2019» e, da un lato, indica le date di inizio e di termine della stagione venatoria (rispettivamente, 1° settembre 2018 e 10 febbraio 2019), nonché le specie cacciabili; dall'altro, contiene anche il regolamento di caccia, comprensivo delle specifiche prescrizioni vevoli nelle zone di protezione speciale e nei siti d'importanza comunitaria, che, insieme, costituiscono la rete Natura 2000.

Inoltre, confrontando l'allegato di cui alla legge reg. Marche n. 46 del 2018 con il calendario allegato alla deliberazione della Giunta della Regione Marche 30 luglio 2018, n. 1068, avente ad oggetto «L.r. n. 7/95, art. 30 – Calendario venatorio regionale 2018/2019», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche del 10 agosto 2018, n. 71, è possibile riscontrarne la pressoché integrale coincidenza (con la sola eccezione dell'aggiunta, nel calendario introdotto per via legislativa, di un ultimo paragrafo relativo al «Carniere stagionale per le specie beccaccia, beccaccino e mestolone»).

4.2.– Ciò premesso, autorizzando l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 «secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A)», l'impugnato art. 1 della legge reg. Marche n. 46 del 2018 richiama senza dubbio il contenuto tipico di tale atto che, ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), deve individuare le specie cacciabili e i periodi di caccia, le giornate di caccia, il carniere massimo giornaliero e l'eventuale carniere stagionale, l'ora legale di inizio e di termine della giornata di caccia e i periodi e le modalità per l'addestramento dei cani da caccia. In considerazione dell'ambito territoriale di applicazione, lo stesso art. 1 richiama anche le specifiche prescrizioni vevoli per l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000.

Si tratta, come visto, di contenuti tutti presenti nel calendario venatorio cui si riferisce l'impugnato art. 1 della stessa legge regionale e che l'art. 2 di questa aggiunge come specifico allegato alla legge reg. Marche n. 44 del 2018.

È pertanto palese che le norme impugate hanno fatto propria la disciplina dell'attività venatoria già in precedenza posta dal calendario approvato con provvedimento amministrativo, così attraendo quest'ultimo nella sfera legislativa e attribuendogli gli effetti tipici degli atti normativi.

In tal modo, le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con il principio, costantemente affermato da questa Corte, secondo cui l'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), «nella parte in cui prevede che sia approvato dalla Regione “il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria”, intende con ciò prescriverne la forma di atto amministrativo» (sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 193 e n. 90 del 2013). La suddetta norma, infatti, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della

fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 193 del 2013).

4.3.– Non coglie nel segno l'argomento, speso dalla Regione resistente, secondo cui la riserva di amministrazione nel caso di specie non sarebbe stata violata in quanto il calendario venatorio è stato approvato con la citata delib. Giunta reg. Marche n. 1068 del 2018, all'esito del procedimento disciplinato a tal fine dalla legge reg. Marche n. 7 del 1995 e previa acquisizione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), sicché la legge impugnata si sarebbe «limitata semplicemente a richiamare il rispetto di tale calendario».

Tale circostanza, infatti, non soddisfa tutte le altre specifiche esigenze (oltre a quella di un procedimento all'interno del quale sia acquisto il parere dell'ISPRA) che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, rimangono sottese alla implicita riserva di amministrazione stabilita dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992.

Questa norma garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera, quindi, che il calendario venatorio venga irrigidito nella forma legislativa a scapito dell'esigenza di raffrontabilità sottesa al principio di generalità e astrattezza della legge: il legislatore statale può, infatti, preferire lo strumento del ricorso giurisdizionale innanzi al giudice comune, anche in considerazione «sia dei tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia, sia della latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone» (sentenza n. 20 del 2012).

Inoltre, la successiva cristallizzazione del contenuto del provvedimento nella forma della legge impedisce anche di assicurare il più marcato regime di flessibilità proprio della natura amministrativa dell'atto, altresì «idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato» (sentenza n. 20 del 2012).

La successiva legificazione del calendario venatorio, seppure in origine adottato con provvedimento amministrativo, in ogni caso riduce in peius lo standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.4.– È assorbito l'ulteriore profilo di censura relativo alla ritenuta replicabilità di anno in anno del contenuto del calendario venatorio adottato con le norme impuginate.

5.– Resta altresì assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 111 Cost.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Marche 12 dicembre 2018, n. 46 (Modifiche urgenti alla legge regionale 7 novembre 2018, n. 44: "Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 'Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria' e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2019.

Sentenza: 4 novembre 2019, n. 259

Materia: Tutela della salute; organizzazione del servizio sanitario

Parametri invocati: Articoli 117, commi 3, 118, comma primo, della Costituzione

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: Atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna del 30 novembre 2018; inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute in relazione all'atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso il 27 dicembre 2018

Esito: Non spettanza allo Stato, e per esso alla Commissione disciplinare dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, del potere di adottare la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo dei medici, adottata a conclusione del procedimento disciplinare prot. N. 2501/gp/pm, a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna e annullamento della stessa

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Regione Emilia-Romagna ha promosso conflitto di attribuzione del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'atto conclusivo dell'udienza disciplinare del 30 novembre 2018, consistente nella sanzione disciplinare della radiazione dall'albo dei medici, adottata dalla Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, nei confronti del dott. Sergio Venturi, assessore alle politiche per la salute della medesima Regione, nonché all'inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, ai quali la Regione ha rivolto un atto di significazione in data 27 dicembre 2018.

Secondo la ricorrente, l'Ordine professionale, adottando la sanzione suddetta nei confronti dell'assessore per aver proposto e contribuito all'approvazione della delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 (volta ad autorizzare l'impiego di personale infermieristico specializzato per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria), abbia determinato una lesione delle competenze della Regione in materia di "tutela della salute", di cui agli articoli 117, comma 3, e 118 Cost., e dell'organizzazione dei servizi sanitari di emergenza. L'Ordine professionale avrebbe esercitato il potere disciplinare in assenza dei presupposti necessari, censurando la condotta politico-amministrativa dell'assessore, e non suoi comportamenti in quanto medico e perciò rilevanti sul piano disciplinare. Così facendo, l'Ordine avrebbe leso le prerogative dell'assessore, e conseguentemente quelle della Giunta regionale, in ragione del rapporto di immedesimazione organica, in materia di "tutela della salute" e di organizzazione dei servizi sanitari dell'emergenza.

L'Ordine provinciale dei medici di Bologna eccepisce l'inammissibilità del ricorso di attribuzione fra enti, lamentando che il presente giudizio sia volto a sindacare il merito del potere disciplinare dell'Ordine e a delimitarlo, piuttosto che a circoscrivere le rispettive sfere di attribuzione dello Stato e della Regione. Pertanto non sussisterebbe alcun interesse concreto e attuale della Regione Emilia-Romagna ad agire in giudizio davanti alla Corte, poiché la delibera regionale promossa e votata dal dott. Venturi in qualità di assessore regionale, che è alla base della sanzione emessa dall'Ordine, non è stata intaccata da quest'ultima, essendo tutt'ora vigente ed esecutiva; inoltre, il dott. Sergio Venturi non godrebbe della prerogativa di cui all'articolo 122, co.

4, della Costituzione, il quale prevede che i consiglieri regionali non possano essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, non riferendosi espressamente la norma anche agli assessori.

Secondo la Corte costituzionale, tuttavia, le eccezioni di inammissibilità del ricorso per insussistenza del tono costituzionale del conflitto sollevate dall'Ordine dei medici di Bologna sono prive di fondamento. Innanzitutto, il conflitto sollevato dalla Regione nei confronti dello Stato, e per esso il Presidente del Consiglio dei ministri, è ammissibile perché, secondo l'interpretazione seguita dalla stessa Corte costituzionale, la nozione di "Stato" ai sensi dell'art. 134 Cost. (relativo alle attribuzioni della Consulta), deve essere interpretato in un'accezione ampia, di "conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo" (sent. 31/2006), che rispondono ad esigenze pubbliche o sono organi ausiliari della Pubblica Amministrazione (sentenze n. 405/2005, 173/2019): tra questi enti rientrano gli ordini professionali, come è l'Ordine provinciale dei medici di Bologna. Perciò, ai soli fini del conflitto costituzionale di attribuzione tra Regione e Stato, la riconducibilità alla sfera di competenza statale delle funzioni "affidate" all'Ordine degli esercenti le professioni sanitarie esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell'esercizio delle medesime. In secondo luogo, la Consulta non ritiene di accogliere l'eccezione concernente la mancanza di tono costituzionale del conflitto, eccepita dalla difesa dell'Ordine provinciale dei medici di Bologna in quanto il ricorso sarebbe volto ad ottenere l'annullamento di una sanzione disciplinare dinanzi alla Corte costituzionale, che sarebbe carente di giurisdizione in materia, in violazione dell'articolo 3, commi 2, lettera c), e 4, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), il quale stabilisce che, contro tali provvedimenti, è ammesso ricorso alla Commissione centrale per esercenti le professioni sanitarie (le c.d. CCEPS). Tuttavia, la Corte ritiene irrilevante, ai fini della decisione del presente ricorso, l'impugnazione della sanzione disciplinare in un giudizio ancora pendente di fronte alla CCEPS. Infatti, di fronte alla Consulta la Regione non contesta le modalità di esercizio del potere disciplinare dell'Ordine, ma l'esistenza stessa di tale potere nel caso di specie, poiché è stato esercitato con riferimento alla condotta politico-amministrativa del dott. Venturi in qualità di assessore e non in quanto medico. Inoltre, la lesione delle prerogative di quest'ultimo (facoltà di proposta e di voto), derivante dall'esercizio del potere disciplinare, si risolve nella lesione delle competenze della Giunta stessa, in ragione dell'esistente rapporto di immedesimazione organica tra assessori e Giunta, e quindi delle competenze della Regione, generando un conflitto con l'articolo 117, comma terzo, della Costituzione in materia di tutela della salute e di organizzazione sanitaria.

Il potere disciplinare assegnato all'Ordine professionale serve ad assicurare il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione, nel rispetto, a sua volta, dei codici deontologici, che lo restringono entro limiti ben precisi, al fine di evitare la lesione dei diritti degli iscritti agli albi e dell'affidamento dei terzi privati cittadini. Chiariti i confini dell'esercizio del potere disciplinare dell'Ordine dei medici, nel caso in esame la Corte costituzionale ritiene evidente che l'Ordine di Bologna ha agito in carenza di potere, avendo sottoposto a procedimento disciplinare e sanzionato un proprio iscritto per atti da lui compiuti non nell'esercizio della professione di medico, ma nell'esercizio di una funzione pubblica: tali atti non rientrano fra quelli sottoposti al potere sanzionatorio dell'Ordine ai sensi del codice deontologico. L'Ordine, avendo interferito illegittimamente con l'esercizio delle prerogative dell'assessore, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza, ha leso i compiti costituzionalmente conferiti alla Regione in materia di tutela della salute, in cui rientra l'organizzazione dei servizi sanitari di emergenza, poiché la Giunta regionale, di cui è parte l'assessore, è un organo collegiale, dunque si instaura un rapporto di immedesimazione organica tra l'istituzione e il soggetto che ne fa parte e che contribuisce a definire l'indirizzo politico-amministrativo della Giunta stessa. La lesione delle attribuzioni dell'assessore si traduce nella lesione delle attribuzioni, nella medesima materia, della Giunta regionale di cui è parte e, conseguentemente, della Regione.

In conclusione, la Corte costituzionale accoglie il ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna e dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare, a conclusione del procedimento disciplinare prot. N. 2501/gp/pm, la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione medesima, dott. Sergio Venturi, per aver proposto e contribuito alla formazione della delibera della Giunta regionale n. 508/2016. Di conseguenza, la Consulta dichiara l'annullamento della sanzione della radiazione dall'albo dell'assessore regionale di cui sopra.

SENTENZA N. 259

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna del 30 novembre 2018 e del silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute in relazione all'atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso il 27 dicembre 2018, promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 29 gennaio-4 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2019, iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di intervento ad opponendum dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna e l'atto di intervento ad adiuvandum di Sergio Venturi, nella qualità di assessore pro tempore alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Vittorio Manes e Giuseppe Caia per la Regione Emilia-Romagna, Giuseppe Caia per Sergio Venturi, nella qualità di assessore pro tempore alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna e Alberto Santoli per l'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Emilia-Romagna ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'atto conclusivo dell'udienza disciplinare del 30 novembre 2018, consistente nella sanzione disciplinare della radiazione dall'albo dei medici, adottata dalla Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, nei confronti del dott. Sergio Venturi, all'epoca dei fatti e a tutt'oggi assessore alle politiche per la salute della Regione medesima, nonché all'inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, ai quali la Regione ha rivolto un atto di significazione e sollecitazione in data 27 dicembre 2018.

La ricorrente lamenta che l'Ordine professionale, adottando la citata sanzione disciplinare nei confronti dell'assessore regionale alle politiche per la salute, per aver questi proposto e contribuito ad approvare la delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 (Principi e criteri in ordine alla predisposizione di Linee guida regionali per l'armonizzazione dei protocolli avanzati di impiego di personale infermieristico adottati ai sensi dell'art. 10 D.P.R. 27 marzo 1992 per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118), con cui è stato autorizzato l'impiego di personale infermieristico specializzato nell'assistenza sanitaria in emergenza, abbia determinato una lesione delle competenze regionali nella materia «tutela della salute», di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, e, in specie, dell'organizzazione dei servizi sanitari di emergenza.

L'Ordine professionale avrebbe esercitato il potere disciplinare in assenza dei presupposti necessari, censurando non comportamenti del medico, rilevanti sul piano disciplinare, ma la condotta politico-amministrativa dell'assessore. In tal modo avrebbe leso le prerogative dell'assessore, in particolare la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza. Avrebbe anche leso le competenze della Giunta stessa, in ragione del rapporto di immedesimazione organica dell'assessore con la Giunta, nella materia della «tutela della salute» e, in specie, dell'organizzazione dei servizi sanitari dell'emergenza.

2.– Preliminarmente, deve essere dichiarato ammissibile sia il conflitto nei confronti dello Stato, sia l'intervento spiegato nel giudizio dall'assessore regionale alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna, dott. Sergio Venturi.

Nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi, «subendo tale regola l'eccezione relativa all'ipotesi in cui l'interventore sia parte di un giudizio comune, il cui esito la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare» (sentenza n. 107 del 2015).

Nel caso di specie ricorrono gli estremi dell'eccezione indicata. Infatti, il dott. Sergio Venturi è parte del giudizio pendente dinanzi alla Commissione centrale di disciplina per gli esercenti le professioni sanitarie (CCEPS), avente ad oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento disciplinare, adottato dall'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, impugnato anche in questa sede. Pertanto, il presente giudizio costituzionale, volto ad accertare se spettasse allo Stato – e, per esso, all'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna – adottare il suddetto provvedimento disciplinare, è suscettibile di incidere sul giudizio pendente dinanzi alla CCEPS.

3.– Ancora in via preliminare, nessun ostacolo si pone all'intervento in giudizio dell'Ordine dei medici, nonostante la mancata costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri quale parte resistente.

Questa Corte ha, di recente, sottolineato che, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, promossi dalla Regione nei confronti dello Stato, l'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale «espressamente prevede che il ricorso [...] debba essere notificato anche “all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo”» (sentenza n. 43 del 2019), di organi dello Stato dotati di autonomia e di soggettività, «sì da legittimarli[i] passivamente nel processo (sentenza n. 252 del 2013)» (sentenza n. 43 del 2019). E ciò «al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri» (sentenza n. 252 del 2013).

3.1. – Nel caso di cui si discute si devono ritenere sussistenti i requisiti ora indicati, considerato che l'Ordine dei medici, che ha adottato l'atto impugnato, è espressamente qualificato dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), come sostituito dall'art. 4, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), come ente pubblico non economico, dotato di ampia «autonomia patrimoniale, finanziaria, regolamentare e disciplinare» (lettera b), che agisce quale organo sussidiario dello Stato «al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale» (lettera a), e per ciò stesso sottoposto alla vigilanza del Ministero della salute (lettera b).

4.– A tal proposito si deve precisare, sempre in linea preliminare, che l'atto posto in essere dal citato Ordine provinciale dei medici di Bologna – impugnato in questa sede – è riferibile allo Stato «inteso, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali» (sentenza n. 31 del 2006). Da tempo questa Corte ha sottolineato che, nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, il termine Stato è impiegato dall'art. 134 Cost. in una accezione più ampia, quale «conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 31 del 2006).

Con riguardo in particolare alla qualificazione degli ordini professionali, occorre ricordare che questa Corte, già nel passato, peraltro in armonia con la giurisprudenza di legittimità (fra le altre, Cassazione civile, sezione prima, sentenza 14 ottobre 2011, n. 21226) e con la giurisprudenza amministrativa (fra le tante, Consiglio di Stato, sezione quarta, decisione 16 marzo 2004, n. 1344), li ha configurati come «enti pubblici ad appartenenza necessaria» (sentenza n. 405 del 2005) e ha riconosciuto che la loro istituzione e disciplina «risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso», affidando loro «il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi», in vista dell'obiettivo di «garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività» (sentenza n. 405 del 2005).

Si tratta, in altri termini, di organismi associativi a partecipazione obbligatoria cui il legislatore statale ha affidato poteri, funzioni e prerogative, sottoposti a vigilanza da parte di organi dello Stato-apparato, tutti preordinati «alla tutela di pregnanti interessi di rilievo costituzionale» (sentenza n. 173 del 2019, inerente all'Ordine forense), connessi all'esercizio di attività professionali,

caratterizzati da una necessaria «dimensione nazionale» e pertanto dalla «infrazionabilità» (sentenza n. 405 del 2005). Tali sono gli interessi inerenti alla tutela della salute.

Questa Corte ha ricondotto alla materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (sentenza n. 405 del 2005) la disciplina di organismi, «ausiliari della Pubblica Amministrazione» (Consiglio di Stato, n. 1344 del 2004) perché chiamati a svolgere funzioni pubbliche di tutela di interessi pubblici unitari. Ciò serve a confermare inequivocabilmente l'appartenenza degli stessi al sistema ordinamentale dello Stato.

L'art. 4 della legge n. 3 del 2018, già citato, conferma quanto si è ora affermato, con specifico riguardo agli Ordini delle professioni sanitarie. Gli Ordini sono qualificati, come già si è visto, «enti pubblici non economici» e agiscono «quali organi sussidiari dello Stato al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale» (art. 1, comma 3, lettera a, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come sostituito dal citato art. 4). A questo fine, sono affidati a tali enti molteplici compiti e funzioni, che è opportuno elencare a fini esemplificativi: verifica del possesso dei titoli abilitanti all'esercizio professionale; tenuta, anche informatizzata, e pubblicità, anche telematica, degli albi dei professionisti; parere obbligatorio sulla disciplina regolamentare dell'esame di abilitazione all'esercizio professionale; concorso con le autorità locali e centrali nello studio e nell'attuazione dei provvedimenti che possano interessare l'Ordine e collaborazione con le istituzioni sanitarie e formative pubbliche e private alla promozione, organizzazione e valutazione delle attività formative e dei processi di aggiornamento per lo sviluppo continuo professionale di tutti gli iscritti agli albi. La stretta inerente di tali compiti alla tutela di un interesse pubblico unitario ne qualifica con chiarezza la natura di enti che esercitano funzioni pubbliche imputabili all'apparato statale.

Ai soli fini del conflitto costituzionale di attribuzione tra Regione e Stato, la riconducibilità alla sfera di competenza statale di tali funzioni – «affidate» all'Ordine degli esercenti le professioni sanitarie, nell'ambito del peculiare modulo organizzatorio disegnato dal legislatore statale, in particolare dal d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come modificato dalla legge n. 3 del 2018 – esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell'esercizio delle medesime (sentenza n. 72 del 2005).

5.– Poste tali necessarie premesse, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa dell'Ordine provinciale dei medici di Bologna.

Quest'ultima, anzitutto, eccepisce l'inammissibilità del ricorso di attribuzione fra enti. La Regione ricorrente chiederebbe a questa Corte di accertare non già la spettanza di un'attribuzione costituzionale, ai sensi dell'art. 38 [richiamato dall'art. 41] della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ma l'inesistenza del potere dell'Ordine di adottare la sanzione disciplinare impugnata e di annullare la stessa, peraltro erroneamente individuando come oggetto del provvedimento impugnato una condotta dell'assessore regionale e non del medico iscritto all'albo. Si lamenta, in altri termini, che il presente giudizio sia volto non già alla delimitazione delle sfere di attribuzione dello Stato e della Regione, quanto al sindacato e alla delimitazione del potere disciplinare dell'Ordine, che si esercita sulle condotte dei medici iscritti all'albo. Non vi sarebbe, pertanto, alcuna attitudine lesiva delle attribuzioni regionali, né sussisterebbe alcun interesse concreto e attuale della Regione ad agire in giudizio. Da un lato, la delibera regionale, proposta e votata da Sergio Venturi, in qualità di assessore regionale alla sanità, che è all'origine della sanzione, risulta vigente ed esecutiva; dall'altro, Venturi, in quanto assessore regionale, non gode della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.

Si tratta, in sostanza, di eccezioni che possono essere riassunte nella pretesa insussistenza dei presupposti per promuovere un conflitto di attribuzione fra enti. In particolare si denuncia la carenza di interesse a ricorrere della Regione nei confronti di un atto – la sanzione disciplinare della radiazione del dottor Venturi dall'albo dei medici – destinato a incidere sulla sfera individuale di quest'ultimo e perciò privo di ogni attitudine lesiva delle attribuzioni regionali. Sarebbe dunque assente il tono costituzionale del conflitto.

5.1.– Queste eccezioni sono prive di fondamento.

Questa Corte ha da lungo tempo affermato e costantemente ribadito che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970; più di recente, sentenza n. 130 del 2014).

La Regione ritiene che il provvedimento emesso dall'Ordine dei medici, all'esito del procedimento disciplinare avviato nei confronti dell'assessore regionale alle politiche della salute, che è anche medico, per aver questi proposto e votato una delibera di Giunta contenente una disciplina dell'organizzazione dei servizi di emergenza sanitaria, non condivisa dal medesimo Ordine, sia illegittimo, perché lo Stato (e, per esso, l'Ordine) non avrebbe il potere di sottoporre a giudizio disciplinare e censurare l'attività di indirizzo politico-amministrativo in materia di organizzazione sanitaria dell'assessore, membro della Giunta regionale. All'esercizio di tale potere si contrapporrebbe, infatti, l'autonomia amministrativa regionale costituzionalmente garantita, che ne risulterebbe quindi menomata.

Questa Corte ha ritenuto che per conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, «in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (fra le altre, vedi sentenze n. 260 e n. 104 del 2016). Sono, pertanto, prive di fondamento le eccezioni di inammissibilità del ricorso per insussistenza del tono costituzionale del conflitto.

La Regione contesta, infatti, non già le modalità di esercizio del potere disciplinare dell'Ordine, ma l'esistenza stessa di tale potere, con riferimento alla condotta politico-amministrativa dell'assessore regionale medico, e afferma che la lesione delle prerogative di quest'ultimo (facoltà di proposta e di voto), derivante dall'esercizio "abusivo" del potere disciplinare, si risolve nella lesione delle competenze della Giunta stessa, in ragione del rapporto di immedesimazione organica fra assessori e Giunta, e quindi della Regione. In tal modo, risulta evidente non solo l'interesse a ricorrere della Regione, «qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità della sfera di attribuzioni costituzionali» (sentenza n. 265 del 2003) che si assumono menomate, ma anche l'attualità della lesione, derivante dall'atto impugnato. L'adozione di quest'ultimo, infatti, costituendo esercizio illegittimo del potere di sindacare e sanzionare sul piano disciplinare le scelte politico-amministrative della Giunta regionale, per il tramite dell'assessore sottoposto alla più rigorosa delle sanzioni disciplinari, determinerebbe di per sé la lesione dell'autonomia amministrativa regionale.

Ai fini dell'ammissibilità del ricorso non riveste alcun rilievo la circostanza che il medesimo atto impugnato in questa sede è stato impugnato anche dinanzi alla CCEPS, giudice competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti avverso i provvedimenti disciplinari adottati dalle commissioni di albo, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come successivamente modificato. La pendenza di un giudizio dinanzi all'autorità giurisdizionale avente come oggetto il medesimo atto impugnato in sede di conflitto di attribuzione fra enti non comporta – come questa

Corte ha precisato – l’inammissibilità del conflitto, ove sussista il tono costituzionale (di recente, sentenza n. 57 del 2019).

6.– Nel merito, il ricorso è fondato.

Gli ordini delle professioni sanitarie, e fra questi l’Ordine dei medici, sono investiti – come si è detto – di funzioni di interesse pubblico dal d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come modificato dall’art. 4 della legge n. 3 del 2018. Fra tali funzioni, a tutela di interessi generali della collettività, garantiti dall’ordinamento e connessi all’esercizio professionale, vi è quello di vigilare «sugli iscritti agli albi, in qualsiasi forma giuridica svolgano la loro attività professionale, compresa quella societaria, irrogando sanzioni disciplinari» (art. 1, comma 3, lettera l, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come successivamente modificato). L’Ordine è chiamato, in questa prospettiva, a promuovere e assicurare «l’indipendenza, l’autonomia e la responsabilità delle professioni e dell’esercizio professionale, la qualità tecnico-professionale, la valorizzazione della funzione sociale, la salvaguardia dei diritti umani e dei principi etici dell’esercizio professionale indicati nei rispettivi codici deontologici, al fine di garantire la tutela della salute individuale e collettiva» (art. 1, comma 3, lettera c, del d. lgs C.p.S. n. 233 del 1946, come successivamente modificato). All’Ordine è attribuito un potere disciplinare, esercitato, in particolare, dalla commissione di albo (art. 3, comma 2, lettera c, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come successivamente modificato).

Il potere disciplinare, così configurato nelle sue finalità, serve ad assicurare il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione. Il legislatore ha inteso, in tal modo, delimitare un potere sanzionatorio che, se non ristretto entro confini ben precisi, potrebbe irragionevolmente invadere la sfera dei diritti dei singoli destinatari delle sanzioni. Esso può dunque essere legittimamente esercitato solo «tenendo conto degli obblighi a carico degli iscritti, derivanti dalla normativa nazionale e regionale vigente e dalle disposizioni contenute nei contratti e nelle convenzioni nazionali di lavoro», nonché «secondo una graduazione correlata alla volontarietà della condotta, alla gravità e alla reiterazione dell’illecito» (ancora art. 1, comma 3, lettera l, già citato). Il potere disciplinare nasce, quindi, limitato dal necessario rispetto delle garanzie degli iscritti, ma anche dalla natura dei codici deontologici, definiti dalla stessa CCEPS (decisione 7 luglio 2017, n. 80) atti di “soft law” vincolanti nei termini e nei limiti indicati dalla legge.

In questa prospettiva, l’art. 38 del d.P.R. 5 aprile 1950, n. 221 (Approvazione del regolamento per la esecuzione del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell’esercizio delle professioni stesse) delimita l’ambito di operatività del potere disciplinare e prescrive che esso può essere esercitato nei soli confronti dei «sanitari che si rendano colpevoli di abusi o mancanze nell’esercizio della professione o, comunque, di fatti disdicevoli al decoro professionale».

Per la precisa individuazione di tali ipotesi di responsabilità, il codice di deontologia medica, nel testo approvato nel 2014, chiarisce, all’art. 1, che le regole da esso poste impegnano «il medico nella tutela della salute individuale e collettiva vigilando sulla dignità, sul decoro, sull’indipendenza e sulla qualità della professione». Così circoscritto, il potere si rivolge a colpire comportamenti dissonanti rispetto a un corretto svolgimento dell’attività professionale, nonché i «comportamenti assunti al di fuori dell’esercizio professionale quando ritenuti rilevanti e incidenti sul decoro della professione». La genericità di tale ultima previsione – peraltro contenuta in una formula comune a tutti gli ordinamenti disciplinari – è di tutta evidenza. Essa non impedisce, tuttavia, di identificare comportamenti del medico, tenuti nella vita privata, lesivi della sua reputazione, oltre che idonei a compromettere l’immagine (il «decoro») della categoria professionale o comunque tali da giustificare in generale «un biasimo, perché non rispettos[i] dei doveri di lealtà verso gli altri iscritti» (Cassazione civile, sezione terza, sentenza 19 giugno 2002, n. 8915).

Alla luce di tali indicazioni, la stessa CCEPS, organo di giurisdizione speciale chiamato a pronunciarsi sui ricorsi promossi avverso i provvedimenti disciplinari adottati dalla commissione di albo (art. 3, comma 4, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946), ha affermato: «è sottratto al potere disciplinare dell'Ordine il comportamento del medico riconducibile all'ambito dell'esercizio di mansioni o funzioni pubbliche e non riferibile ad attività svolte nell'interesse personale del professionista» (decisione n. 16 dell'8 giugno 1991), né all'attività professionale in genere (decisione n. 41 del 21 febbraio 2000).

Così delimitato l'ambito di esercizio del potere disciplinare dell'Ordine dei medici risulta pertanto evidente che, nel caso in esame, l'Ordine dei medici ha agito in carenza di potere, poiché ha sottoposto a procedimento disciplinare e sanzionato un proprio iscritto per atti compiuti da quest'ultimo non nell'esercizio della professione di medico, ma nell'esercizio di una funzione pubblica, in qualità di assessore regionale. Tali atti, ascrivibili a un munus pubblico, non rientrano fra quelli sottoposti al potere sanzionatorio dell'Ordine.

L'Ordine ha, infatti, sanzionato, senza averne il potere, l'assessore alle politiche della salute per aver quest'ultimo proposto e votato e quindi contribuito ad approvare la delibera della Giunta regionale n. 508 del 2016, non condivisa dall'Ordine stesso. In tal modo ha interferito illegittimamente con l'esercizio delle prerogative dell'assessore, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza. Per il tramite dell'assessore sanzionato, esso ha interferito con le attribuzioni costituzionali della Regione in materia di organizzazione sanitaria con conseguente menomazione delle stesse. L'assessore, membro della Giunta regionale, organo collegiale titolare delle competenze amministrative della Regione, contribuisce a definire nell'ambito assegnatogli – le politiche della salute – l'indirizzo politico-amministrativo della Giunta regionale stessa. A tali funzioni viene assegnato su richiesta del Presidente, organo di elezione diretta (ai sensi dell'art. 122, ultimo comma, Cost.). Con tale nomina si genera un rapporto di immedesimazione organica con la Giunta, cosicché la lesione delle attribuzioni dell'assessore si traduce nella lesione delle attribuzioni, nella medesima materia, della Giunta regionale di cui è parte e, conseguentemente, della Regione.

Quanto alle attribuzioni regionali in discussione, occorre rilevare che la delibera n. 508 del 2016, proposta dall'assessore Venturi e approvata dalla Giunta regionale, ha autorizzato l'impiego di personale infermieristico specializzato nell'assistenza sanitaria in emergenza, sulla base di appositi protocolli operativi, predisposti dal personale medico. Essa costituisce esercizio della competenza amministrativa regionale in materia di organizzazione sanitaria, «parte integrante della competenza [...] regionale in materia della tutela della salute di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost. (ex plurimis sentenze n. 54 del 2015 e n. 371 del 2008)» (sentenza n. 137 del 2019) e «inerisce [...] ai metodi ed alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio» (sentenza n. 105 del 2007).

La delibera ha dato attuazione alle indicazioni già formulate nel d.P.R. 27 marzo 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza), in specie, all'art. 10 (che prevede che il «personale infermieristico professionale, nello svolgimento del servizio di emergenza, può essere autorizzato a praticare iniezioni per via endovenosa e fleboclisi, nonché a svolgere le altre attività e manovre atte a salvaguardare le funzioni vitali, previste dai protocolli decisi dal medico responsabile del servizio»), e nella successiva intesa in conferenza Stato-Regioni (Atto d'intesa tra Stato e regioni di approvazione delle linee guida sul sistema di emergenza sanitaria dell'11 aprile 1996, in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992). Tale atto ha, infatti, definito i «requisiti organizzativi e funzionali della rete dell'emergenza», individuando nella centrale operativa il centro

di raccolta di tutte le «richieste telefoniche di urgenza ed emergenza convogliate attraverso il numero unico 118», e il centro di individuazione degli interventi più idonei per dare risposta alle citate richieste, sulla base di protocolli operativi interni, «di valutazione di criticità dell'evento», che utilizzino «codifiche e terminologie standard non suscettibili di ambiguità interpretative» e siano «sottoposti a periodica valutazione e revisione».

Questo dettagliato apparato di misure si colloca nell'ambito del conferimento alle Regioni di più ampie competenze e responsabilità in ordine alla pianificazione e organizzazione dei servizi sanitari, in linea con quanto stabilito dall'art. 2 del d.lgs. n. 502 del 1992 e in attuazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.

7.– In conclusione, il ricorso deve essere accolto.

Si dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare, a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna, dott. Sergio Venturi, per aver questi proposto e contribuito a formare la delibera della Giunta regionale n. 508 del 2016.

Pertanto, va annullata la sanzione della radiazione dall'albo dei medici, adottata a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara ammissibile l'intervento in giudizio del dott. Sergio Venturi;
- 2) dichiara ammissibile l'intervento in giudizio dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna;
- 3) dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare, a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna, dott. Sergio Venturi, per aver questi proposto e contribuito a formare la delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 (Principi e criteri in ordine alla predisposizione di Linee guida regionali per l'armonizzazione dei protocolli avanzati di impiego di personale infermieristico adottati ai sensi dell'art. 10 D.P.R. 27 marzo 1992 per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118) e al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro della salute non provvedere a seguito dell'Atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso in data 27 dicembre 2018;
- 4) annulla per l'effetto la sanzione disciplinare irrogata con l'atto indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2019.

Sentenza: 5 novembre 2019, n. 264

Materia: governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, terzo comma, della Costituzione;

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 7, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37); art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53 (Interventi sulle leggi regionali 24/2013, 37/2015, 21/2016, 11/2017, 1/2018, 3/2018, 5/2018, 12/2018, 15/2018, 28/2018 e 31/2018)

Esito illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lett. b), della l.r. Calabria 37/2018 – limitatamente alla parte in cui introduce il comma 3-ter, lett. b), dell'art. 6 della l.r. Calabria 37/2015, nonché dell'art. 2, comma 1, lett. c), della l.r. Calabria 53/2018

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

La regione Calabria con la l.r. 37/2018 interviene a modificare il sistema di vigilanza sulle costruzioni realizzate in zone sismiche, mediante la riscrittura del previgente art. 6 della l.r. 37/2015 (Procedure per l'esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica). In particolare, con tale disposizione, che aggiunge il comma 3-ter, lett. h), all'art. 6, si prevede che le verifiche spettanti al competente settore tecnico regionale ai fini del rilascio dell'atto autorizzativo o di diniego ai sensi della normativa sismica, aventi ad oggetto la regolarità formale del progetto esecutivo e la conformità dello stesso alle vigenti norme tecniche per le costruzioni, non devono riguardare *“la progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto”*.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale esenzione sarebbe in contrasto con i principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, ed in particolare con gli artt. 65, 93 e 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, d'ora in avanti: t.u. edilizia), che impongono verifiche preventive sull'intero territorio nazionale in relazione agli interventi edilizi da realizzare in località sismiche e conseguentemente, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente della «protezione civile» e del «governo del territorio».

Successivamente il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, lett. c), della l.r. Calabria 53/2018 con cui si è modificato l'art. 6, comma 3-ter, lett. b) della l.r. Calabria 37/2015, aggiungendovi il periodo *“in conformità a quanto previsto dalle norme tecniche per le costruzioni di cui all'art. 52 del d.P.R. 380/2001”*.

Ad avviso del ricorrente, tale modifica non consentirebbe di superare il dubbio di costituzionalità già formulato, configurandosi come un semplice richiamo alla normativa statale, privo di effetti sul contenuto sostanziale della disposizione originaria.

La Corte ritiene entrambe le questioni fondate.

In particolare, la Corte, in accordo con la sua passata giurisprudenza (cfr. da ultimo sent. n. 246 del 2019) riconduce la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti la

tutela dell'incolumità pubblica. In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali.

Sotto questo profilo per quanto attiene ad entrambe le materie richiamate la Corte ha ritenuto che assumano la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedono determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (ex multis cfr. sent. nn. 232 e n. 60 del 2017).

Fra tali disposizioni, assume primario rilievo il disposto dell'art. 93, comma 1, del t.u. edilizia – in forza del quale *“nelle zone sismiche chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore”* – e dell'art. 94, comma 1, secondo il quale nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, *“non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione”*. Tali previsioni costituiscono espressione evidente dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, orientata alla tutela dell'incolumità pubblica, che *“non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali”* (cfr. sent.n. 232/2017 e 272/2016). Pertanto le norme impugnate si pongono in contrasto con i richiamati principi fondamentali laddove sottraggono all'autorizzazione preventiva alcune parti progettuali degli interventi edilizi.

Peraltro la Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittime analoghe disposizioni emanate da altre Regioni, caratterizzate dal sottrarre ad ogni forma di vigilanza preventiva alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento (cfr. le già citate sent. nn. 232 e 60 del 2017).

In tali occasioni, la Corte ha ritenuto irrilevante il fatto che, come nella presente fattispecie, la norma regionale avesse esentato dalla previa autorizzazione sismica le sole opere “minori”; e tanto sia perché tutti gli interventi sul patrimonio edilizio esistente *“sono ricompresi nell'ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (artt. 83 e 94 del t.u. edilizia) con riguardo alle zone dichiarate sismiche, sia perché l'autorizzazione preventiva costituisce «uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell'incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare» e perciò «riveste una posizione “fondante” del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto”* (sent. n. 232 del 2017).

Infine non assume alcun rilievo ai fini del supposto contrasto il contenuto del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 17 gennaio 2018 (Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni»; d'ora in avanti: NTC 2018), cui il legislatore calabrese ha ricondotto la propria scelta di sottrarre alcuni interventi dalle verifiche preventive di conformità sismica. Sotto questo profilo, infatti, le NTC 2018, al paragrafo 7.2, contengono una distinta previsione della *“progettazione dei sistemi strutturali”* (paragrafo 7.2.2) e della *“progettazione di elementi costruttivi non strutturali”* (paragrafo 7.2.3), definendo questi ultimi come elementi *“con rigidezza, resistenza e massa tali da influenzare in maniera significativa la risposta strutturale”* ovvero *“che, pur non influenzando la risposta strutturale, sono ugualmente significativi ai fini della sicurezza e/o dell'incolumità delle persone”*. Le NTC 2018, pertanto, mantengono quale elemento distintivo fra le categorie di interventi edilizi quello dell'idoneità degli stessi ad arrecare pericolo per l'incolumità delle persone, ovvero un criterio affatto diverso da quello preso in considerazione dal legislatore regionale. Infatti le stesse norme, al paragrafo 7.3.6, specificano che *“la capacità degli elementi non strutturali, compresi gli eventuali elementi strutturali che li sostengono e collegano, tra loro e alla struttura principale, deve essere maggiore della domanda sismica corrispondente a ciascuno degli stati limite da considerare”* e che *“le verifiche degli elementi non strutturali si effettuano in termini di funzionamento e stabilità”*, in termini che non delineano alcuna attenuazione delle necessarie cautele in ambito sismico.

Quanto esposto, peraltro, vale anche alla luce delle modifiche intervenute, successivamente alla proposizione dei ricorsi, sulla disciplina statale degli interventi edilizi in zone sismiche, per effetto dell'entrata in vigore del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito con modificazioni nella legge 14 giugno 2019, n. 55. Tale decreto, coerentemente con le finalità di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio, che ne connotano il complessivo contenuto, ha, fra l'altro, introdotto l'art. 94-bis del t.u. edilizia. Tale norma distingue fra diverse categorie di interventi edilizi, sulla base del fatto che gli stessi siano "rilevanti", "di minore rilevanza" o "privi di rilevanza" nei riguardi della pubblica incolumità; a tale distinzione la norma fa poi corrispondere una diversa disciplina del relativo procedimento autorizzatorio, che, in particolare, esenta dall'autorizzazione preventiva gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza». Per l'individuazione specifica delle diverse tipologie di intervento, la norma statale rimanda alla definizione di linee-guida con apposito decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, specificando che, nelle more, le Regioni potranno «confermare le disposizioni vigenti», salva la necessità di adottare, una volta emanate le linee-guida, «specifiche elencazioni di adeguamento». Allo stato, le linee-guida non sono ancora state definite; peraltro, coerentemente con la previsione della legge statale, l'art. 2 l.r. Calabria 37/2019, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37 (Procedure per l'esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica)», ha «demandato al dipartimento regionale competente il compito di predisporre le specifiche elencazioni» degli interventi edilizi riconducibili alle diverse categorie di interventi, disponendo altresì per il successivo adeguamento delle stesse a quelle definite con decreto ministeriale.

Ad avviso della Corte, il mutamento del quadro normativo statale di riferimento non determina il sostanziale venir meno del contrasto denunciato dal ricorrente, in quanto la modifica della legge statale mantiene invariati i profili di disallineamento già rappresentati rispetto alle leggi regionali impugnate. Non vi è infatti alcuna coincidenza fra il criterio di differenziazione degli interventi adottato dal legislatore statale, che si fonda sull'idoneità degli stessi ad arrecare nocimento all'incolumità pubblica, e quello adottato dal legislatore regionale, basato sull'incidenza del progetto sugli elementi strutturali della costruzione. Del resto, che si tratti di discipline non sovrapponibili è reso evidente dalla stessa rubrica dell'art. 94-bis del t.u. edilizia, ove si evidenzia che esso è riferito ai soli interventi strutturali; le disposizioni impugnate, invece, intendono sottrarre alle verifiche preventive in ambito sismico gli interventi non strutturali e perciò una categoria di interventi estranea in radice al campo di applicazione della novella legislativa. Con la conseguenza che la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

SENTENZA N. 264

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37), e dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53 (Interventi sulle leggi regionali 24/2013, 37/2015, 21/2016, 11/2017, 1/2018, 3/2018, 5/2018, 12/2018, 15/2018, 28/2018 e 31/2018), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 3-7 dicembre 2018 e il 27 febbraio-5 marzo 2019, rispettivamente depositati in cancelleria il 5 dicembre 2018 ed il 5 marzo 2019, iscritti al n. 83 del registro ricorsi 2018 e al n. 34 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3 e n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Domenico Gullo, Gianclaudio Festa, Franceschina Talarico e Massimiliano Manna per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 5 dicembre 2018 (r.r. n. 83 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), della

legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37).

La norma oggetto di censura, modificando il comma 3 dell'art. 6 della legge Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 37 (Procedure per l'esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica), incide sulla disciplina della vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche, che prescrive l'effettuazione, da parte del competente servizio tecnico regionale, di verifiche preventive sulla regolarità formale degli interventi edilizi e sulla conformità degli stessi alle vigenti norme tecniche per le costruzioni, ai fini del rilascio dell'atto autorizzativo o di diniego ai sensi della normativa sismica; intervenendo su detta previsione, la norma impugnata prescrive che tali verifiche non debbano riguardare «la progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che tale esenzione si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, ed in particolare con gli artt. 65, 93 e 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, d'ora in avanti: t.u. edilizia), che impongono verifiche preventive sull'intero territorio nazionale in relazione agli interventi edilizi da realizzare in località sismiche; denuncia, pertanto, un contrasto della norma impugnata con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente della «protezione civile» e del «governo del territorio».

2.– Con successivo ricorso depositato il 5 marzo 2019 (r.r. n. 34 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53 (Interventi sulle leggi regionali 24/2013, 37/2015, 21/2016, 11/2017, 1/2018, 3/2018, 5/2018, 12/2018, 15/2018, 28/2018 e 31/2018).

Con tale disposizione, il legislatore calabrese, modificando l'art. 6, comma 3-ter, lettera b) della legge reg. Calabria n. 37 del 2015, ha inciso la disposizione oggetto del precedente ricorso, aggiungendovi il periodo «in conformità a quanto previsto dalle norme tecniche per le costruzioni di cui all'art. 52 del d.P.R. 380/2001».

Ad avviso del ricorrente, detta modifica non consente di superare il dubbio di costituzionalità già formulato, configurandosi come un semplice richiamo alla normativa statale, privo di effetti sul contenuto sostanziale della disposizione originaria.

3.– In entrambi i ricorsi si è costituita la Regione Calabria, concludendo per l'inammissibilità delle questioni e comunque per la loro infondatezza nel merito.

4.– I due ricorsi sollevano un'identica questione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

5.– In via preliminare, va anzitutto rilevata l'infondatezza delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Calabria in relazione ad entrambi i ricorsi.

Nel primo giudizio, la Regione ha infatti eccepito l'inammissibilità della questione per «non corrispondenza dei motivi, come formulati, con la relazione dipartimentale sottesa alla delibera del Consiglio dei ministri»; nel secondo, invece, per «erronea indicazione della disposizione normativa censurata» nelle conclusioni del ricorso.

5.1.– Quanto alla prima eccezione, va osservato che la relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, cui la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri fa rinvio, contiene un'analitica indicazione dei profili di contrasto fra la norma censurata e le leggi statali invocati dal Governo quali parametri interposti, in termini del tutto corrispondenti al contenuto del ricorso.

5.2.– Quanto alla seconda eccezione, poi, l'indicazione, nelle conclusioni del ricorso, della disposizione impugnata nel primo ricorso – l'art. 7, comma 1, lettera b) della legge reg. Calabria n. 37 del 2018 – anziché di quella oggetto del nuovo dubbio di costituzionalità – l'art. 2, comma 1, lettera c) della legge reg. Calabria n. 53 del 2018 – è riconducibile ad un errore materiale e non incide sul thema decidendum, per la cui individuazione occorre far riferimento alla motivazione dell'atto di promovimento (ex plurimis, sentenza n. 97 del 2019), in effetti interamente calibrata sul secondo intervento normativo della Regione Calabria.

6.– Ciò posto, le questioni sono fondate nei termini che verranno precisati.

6.1.– Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 246 del 2019; si vedano anche le sentenze n. 60 del 2017, n. 167 del 2014 e n. 300 del 2013), la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica è riconducibile all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica.

In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali.

6.2.– A tale riguardo, la Corte ha ritenuto che assumano la valenza di principio fondamentale nelle cennate materie le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedono determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (ex multis, sentenze n. 232 e n. 60 del 2017, n. 282 del 2016 e n. 300 del 2013).

Fra tali disposizioni, assume primario rilievo il disposto dei parametri evidenziati dal Presidente del Consiglio dei ministri, ed in particolare dell'art. 93, comma 1, del t.u. edilizia – in forza del quale «nelle zone sismiche chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore» – e dell'art. 94, comma 1, t.u. edilizia, a mente del quale nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione».

Tali previsioni costituiscono espressione evidente, alla pari degli altri parametri interposti indicati dal ricorrente, dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, in tal senso orientata alla tutela dell'incolumità pubblica, che «non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenze n. 232 del 2017 e n. 272 del 2016).

Pertanto le norme impugnate si pongono in contrasto con i richiamati principi fondamentali laddove sottraggono all'autorizzazione preventiva alcune parti progettuali degli interventi edilizi.

6.3.– Del resto, questa Corte ha già avuto modo di dichiarare costituzionalmente illegittime analoghe disposizioni emanate da altre Regioni, caratterizzate dal sottrarre ad ogni forma di vigilanza preventiva alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla

legislazione statale di riferimento (così le già citate sentenze n. 232 e n. 60 del 2017, nonché la sentenza n. 272 del 2016).

In tali occasioni, la Corte ha ritenuto irrilevante il fatto che, come nella presente fattispecie, la norma regionale avesse esentato dalla previa autorizzazione sismica le sole opere “minori”; e tanto sia perché tutti gli interventi sul patrimonio edilizio esistente «sono ricompresi nell’ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (artt. 83 e 94 del t.u. edilizia) con riguardo alle zone dichiarate sismiche, e ricadono quindi nell’ambito di applicazione dello stesso art. 94», sia perché l’autorizzazione preventiva costituisce «uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell’incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare» e perciò «riveste una posizione “fondante” del settore dell’ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto» (sentenza n. 232 del 2017).

6.4.– Né, infine, assume alcun rilievo ai fini del ravvisato contrasto il contenuto del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 17 gennaio 2018 (Aggiornamento delle «Norme tecniche per le costruzioni»; d’ora in avanti: NTC 2018), cui il legislatore calabrese ha ricondotto la propria scelta di sottrarre alcuni interventi dalle verifiche preventive di conformità sismica.

In tal senso – e premesso che, per vero, la Regione Calabria non ha neppure indicato le previsioni che supporterebbero tale assunto – va osservato che le NTC 2018, al paragrafo 7.2, contengono una distinta previsione della «progettazione dei sistemi strutturali» (paragrafo 7.2.2) e della «progettazione di elementi costruttivi non strutturali» (paragrafo 7.2.3), definendo questi ultimi come elementi «con rigidità, resistenza e massa tali da influenzare in maniera significativa la risposta strutturale» ovvero «che, pur non influenzando la risposta strutturale, sono ugualmente significativi ai fini della sicurezza e/o dell’incolumità delle persone».

Le NTC 2018, pertanto, mantengono quale elemento distintivo fra le categorie di interventi edilizi quello dell’idoneità degli stessi ad arrecare pericolo per l’incolumità delle persone, ovvero un criterio affatto diverso da quello preso in considerazione dal legislatore regionale.

Infatti le stesse norme, al paragrafo 7.3.6, specificano che «la capacità degli elementi non strutturali, compresi gli eventuali elementi strutturali che li sostengono e collegano, tra loro e alla struttura principale, deve essere maggiore della domanda sismica corrispondente a ciascuno degli stati limite da considerare» e che «le verifiche degli elementi non strutturali si effettuano in termini di funzionamento e stabilità», in termini che non delineano alcuna attenuazione delle necessarie cautele in ambito sismico.

7.– Le superiori considerazioni non mutano anche alla luce delle modifiche intervenute, successivamente alla proposizione dei ricorsi, sulla disciplina statale degli interventi edilizi in zone sismiche, per effetto dell’entrata in vigore del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito con modificazioni nella legge 14 giugno 2019, n. 55.

7.1.– Tale decreto, coerentemente con le finalità di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio, che ne connotano il complessivo contenuto, ha, fra l’altro, introdotto l’art. 94-bis del t.u. edilizia, rubricato «Disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche».

Detta norma distingue fra diverse categorie di interventi edilizi, sulla base del fatto che gli stessi siano «rilevanti», «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza» nei riguardi della pubblica incolumità; a tale distinzione la norma fa poi corrispondere una diversa disciplina del relativo

procedimento autorizzatorio, che, in particolare, esenta dall'autorizzazione preventiva gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza».

7.2.– Per l'individuazione specifica delle diverse tipologie di intervento, la norma statale rimanda alla definizione di linee-guida con apposito decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, specificando che, nelle more, le Regioni potranno «confermare le disposizioni vigenti», salva la necessità di adottare, una volta emanate le linee-guida, «specifiche elencazioni di adeguamento».

Allo stato, le linee-guida non sono ancora state definite; peraltro, coerentemente con la previsione della legge statale, l'art. 2 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2019, n. 37, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37 (Procedure per l'esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica)», ha «demandato al dipartimento regionale competente il compito di predisporre le specifiche elencazioni» degli interventi edilizi riconducibili alle diverse categorie di interventi, disponendo altresì per il successivo adeguamento delle stesse a quelle definite con decreto ministeriale.

7.3.– Ad avviso della Regione, siffatto mutamento del quadro normativo statale di riferimento determinerebbe il sostanziale venir meno del contrasto denunciato dal ricorrente; i principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato, sarebbero infatti oggi allineati alle disposizioni impugnate, risultando anch'essi orientati alla semplificazione dell'azione amministrativa nell'ambito dell'edilizia in zone sismiche per gli interventi di minore impatto.

Osserva invece la Corte – così come ribadito dal Presidente del Consiglio dei ministri – che, a prescindere da ogni considerazione sul possibile rilievo di mutamenti sopravvenuti del parametro interposto, la modifica della legge statale mantiene invariati i profili di disallineamento già rappresentati rispetto alle leggi regionali impugnate.

7.4.– Va infatti rilevato che non vi è alcuna coincidenza fra il criterio di differenziazione degli interventi adottato dal legislatore statale, che si fonda sull'idoneità degli stessi ad arrecare nocumento all'incolumità pubblica, e quello adottato dal legislatore regionale, basato sull'incidenza del progetto sugli elementi strutturali della costruzione.

Del resto, che si tratti di discipline non sovrapponibili è reso evidente dalla stessa rubrica dell'art. 94-bis del t.u. edilizia, ove si evidenzia che esso è riferito ai soli interventi strutturali; le disposizioni impugnate, invece, intendono sottrarre alle verifiche preventive in ambito sismico gli interventi non strutturali (ovvero, fra gli altri, e come prima rilevato, quelli relativi agli impianti che non presentano interazioni con la struttura degli edifici) e perciò una categoria di interventi estranea in radice al campo di applicazione della novella legislativa.

7.5.– Dev'essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge reg. Calabria n. 37 del 2018 – limitatamente alla parte in cui introduce il comma 3-ter, lettera b), dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 37 del 2015, – e dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge reg. Calabria n. 53 del 2018.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37), limitatamente alla parte in cui introduce il comma 3-ter, lettera b), dell'art. 6 della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 37 (Procedure per l'esecuzione di interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2018, n. 53 (Interventi sulle leggi regionali 24/2013, 37/2015, 21/2016, 11/2017, 1/2018, 3/2018, 5/2018, 12/2018, 15/2018, 28/2018 e 31/2018).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 dicembre 2019.

Sentenza: 5 novembre 2019, n. 277

Materia: Tutela della salute; tutela degli animali da compagnia; polizia veterinaria

Parametri invocati: Articolo 3 Costituzione; articolo 117, comma 2, lett. h) e lett. g), e comma 3, Costituzione; legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), come norma interposta

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 1, comma 1, lettera c), 6, comma 1, lett. d) ed e), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione)

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 4, della l.r. Basilicata n. 46/2018;
2. Illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, lettera d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della l.r. 46/2018, nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animalista "riconosciute ai sensi della legge 266/1991" lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale;
3. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della l.r. 46/2018;
4. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, della l.r. 46/2018;
5. Estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera e), della l.r. Basilicata n. 46/2018

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con ricorso in via principale davanti alla Corte costituzionale, l'articolo 6, comma 1, lettera e), della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 46, il quale, rinviando all'articolo 19, comma 1, della stessa l.r., disciplina e consente la soppressione dei cani e dei gatti raccolti da parte delle aziende sanitarie locali. Secondo il ricorrente, tali previsioni contrasterebbero con l'articolo 117, comma terzo, Cost., in materia di tutela della salute, in collegamento con l'articolo 2, commi 2 e 6, della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), in virtù dei quali la soppressione degli animali vaganti ritrovati e ricoverati nelle apposite strutture sarebbe consentita solo se gli animali sono gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità. Tuttavia, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'articolo 21 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata); la difesa statale ha rinunciato al ricorso limitatamente a detta questione e, poiché la Regione Basilicata non si è costituita in giudizio, questa circostanza ha determinato, ai sensi dell'articolo 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo limitatamente alla questione relativa all'articolo 6, comma 1, lettera e), della l.r. Basilicata n. 46/2018.

Con una seconda questione di legittimità, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 10, comma 4, della l.r. 46/2018, il quale prevede che dopo 30 giorni dalla cattura e previo espletamento dei controlli sanitari, i cani ritrovati possano essere ceduti gratuitamente a privati o ad enti e associazioni protezionistiche che dispongono di un ricovero. A detta del ricorrente, tale disposizione lederebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dall'art. 2, comma 5, della L. 281/1991, in cui si indica un termine di sessanta giorni e una diversa procedura per la cessione dei cani randagi catturati. La Corte costituzionale ritiene la questione fondata, poiché la disciplina dettata dalla L. 281/1991 concerne principalmente materie ascrivibili alla più generale tutela della salute, materia espressamente prevista dall'articolo 117, comma 3, Cost., tra quelle a competenza concorrente Stato-Regioni, per cui il nucleo minimo essenziale a garantire la tutela sanitaria deve essere previsto da regole uniformi su tutto il territorio nazionale, e il legislatore regionale può intervenire entro tali limiti. Per quanto riguarda la questione specifica, la finalità della disciplina è quella di garantire che la cessione degli animali abbandonati avvenga in modo tale da assicurare il corretto e completo espletamento delle opportune procedure veterinarie e la tutela della salute degli animali presso coloro a cui vengono affidati, aspetti che certamente possono essere considerati espressione del principio di tutela della salute, e che perciò devono essere garantiti uniformemente a livello statale. La previsione di un termine più breve e la non specificazione dei trattamenti veterinari a cui devono essere sottoposti gli animali randagi dopo il loro ritrovamento rendono la disposizione regionale idonea a compromettere le esigenze di uniformità nella tutela della salute espresse dalla legislazione statale richiamata, con conseguente illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 46/2018.

La parte ricorrente ha poi impugnato gli articoli 6, comma 1, lettera d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018. Tali disposizioni limitano alle sole associazioni di volontariato animalista riconosciute ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge quadro sul volontariato), la legittimazione ad essere parti di accordi di collaborazione e la facoltà di concorrere all'erogazione di servizi in materia di tutela degli animali, per esempio nella gestione di canili o di colonie feline. Ciò, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, comporterebbe una violazione dell'articolo 3 Cost., risolvendosi in una discriminazione nei confronti di altri enti del Terzo settore, soprattutto delle associazioni di promozione sociale con le medesime finalità, ma che non sono qualificate come "volontariato animalista". A detta della Consulta le questioni sollevate sono fondate. Infatti, le disposizioni regionali impugnate regolano talune attività riconducibili alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo, limitandone l'esercizio solo alle organizzazioni di volontariato riconosciute disciplinate dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106", il quale, invece, all'articolo 5, riconduce le attività in questione a quelle d'interesse generale che possono essere svolte da tutti i vari soggetti del Terzo settore. A riprova di ciò, anche l'articolo 4 dello stesso decreto legislativo, con particolare riferimento all'affidamento della gestione dei canili e delle colonie feline, non pone limitazioni o specificazioni in relazione alla tipologia delle associazioni deputate. Pertanto, nonostante le Regioni possano regolare le attività dei soggetti del Terzo settore nelle materie attribuite alla propria competenza, limitare alle sole organizzazioni di volontariato animalista lo svolgimento delle attività consentite a tutte le associazioni di "ispirazione animalista" risulta discriminatorio. Ne consegue l'illegittimità delle disposizioni impugnate nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animalista "riconosciute ai sensi della legge 266/1991" lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale.

Un'ulteriore questione è promossa in relazione all'articolo 1, comma 1, lettera c), della l.r. Basilicata n. 46 del 2018, secondo cui la Regione detta norme in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione "al fine di reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l'abbandono". Secondo la parte ricorrente, ciò comporterebbe una lesione della competenza esclusiva statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", di cui all'art. 117, co. 2, lett. h), Cost., poiché le condotte di maltrattamento e di abbandono configurano ipotesi di reato ai sensi degli articoli 544-ter e 727

del codice penale e, perciò, la relativa attività di repressione rientrerebbe tra i compiti istituzionali affidati alle forze di polizia statali. La Corte ritiene la questione non fondata, dato che la Regione, nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore nazionale, può dettare misure e obblighi volti a prevenire il randagismo e a tutelare il benessere animale, tra cui vi rientrano anche le sanzioni amministrative tese a reprimere le violazioni di tali misure e obblighi. La repressione dell'abbandono e del maltrattamento degli animali ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. c), quindi, rientra nella competenza concorrente della Regione in materia di tutela della salute (in particolare di polizia veterinaria) senza incidere sull'attività di repressione dei reati che possono configurarsi, la quale spetta allo Stato: sanzioni amministrative e penali possono concorrere. Per cui non si può attribuire alla disposizione impugnata alcuna sovrapposizione all'attività di prevenzione dei reati propria degli organi statali.

L'ultima questione di legittimità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda l'articolo 19, comma 1, della l.r. Basilicata 46/2018, laddove prevede che la denuncia di smarrimento dell'animale domestico da parte del responsabile dello stesso animale debba essere presentata, oltre che al servizio veterinario ufficiale, anche alle Forze dell'Ordine. Secondo la difesa statale, la Regione, con il riferimento alle "Forze dell'Ordine", avrebbe invaso la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", di cui all'articolo 117, comma 2, lettera g) della Costituzione. La Consulta considera la questione non fondata. Innanzitutto, il Governo censura solo il riferimento all'obbligo di denuncia in caso di smarrimento dell'animale, quando la norma regionale lo prevede anche per la sottrazione, la quale può delinarsi come fattispecie penalmente rilevante, se integra i reati di furto (articolo 624 c.p.) o appropriazione indebita (articolo 646 c.p.), a cui si collega già di per sé la possibilità di sporgere una denuncia alle forze di polizia. Anche lo smarrimento di un animale, come quello di qualsiasi altro bene, può essere oggetto di denuncia alle forze dell'ordine, e ciò anche perché lo smarrimento potrebbe essere una sottrazione non ancora nota al titolare del bene. Inoltre, l'articolo 727 del codice penale, il quale commina una contravvenzione per i casi di abbandono di animali, rende possibile, se non addirittura necessaria, anche nei casi di smarrimento, la segnalazione alle forze dell'ordine almeno da parte dell'autorità sanitaria. Infine, la denuncia all'autorità di pubblica sicurezza risulta doverosa quando sia stato smarrito un animale aggressivo o pericoloso per l'incolumità pubblica. Da tutto ciò deriva che l'obbligo di denuncia posto dalla legge regionale in capo al responsabile dell'animale non comporta di per sé l'attribuzione di competenze ulteriori alle forze di polizia, le quali sono in ogni caso tenute a ricevere le denunce di smarrimento in virtù delle funzioni istituzionali di cui siano già investite tramite le norme statali.

Per questi motivi, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 4, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46; la parziale illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, lettera d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3 di suddetta l.r.; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della l.r. 46/2018, promossa con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, in relazione all'articolo 117, comma 2, lett. g), Cost.; l'estinzione del processo, limitatamente alla questione di legittimità inizialmente sollevata in merito all'articolo 6, comma 1, lettera e), della l.r. 46/2018, poi abrogato, con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost.

SENTENZA N. 277

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera c), 6, comma 1, lettere d) ed e), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 gennaio–6 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2019, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, lettera c), 6, comma 1, lettere d) ed e), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione).

2.– Oggetto di censura è anzitutto l'art. 6, comma 1, lettera e), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, che, al fine di consentire alle aziende sanitarie locali la soppressione dei cani e dei gatti raccolti, rinvia alle condizioni di cui all'art. 19, comma 1, della stessa legge, ove si stabilisce

l'obbligo di denuncia di smarrimento o di sottrazione dell'animale d'affezione entro cinque giorni dall'evento.

2.1.– Tale previsione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 2, commi 2 e 6, della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo); in virtù di tali principi, infatti, la soppressione degli animali vaganti ritrovati e ricoverati nelle apposite strutture sarebbe consentita «soltanto se gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità».

2.2.– La disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 21 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata). A seguito di tale abrogazione la difesa statale ha rinunciato al ricorso limitatamente alla questione in esame.

2.3.– Poiché, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (ex plurimis, ordinanze n. 202 del 2019, n. 55 del 2018, n. 27 del 2016, n. 199 e n. 134 del 2015), il processo va dichiarato estinto limitatamente alla questione relativa all'art. 6, comma 1, lettera e), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018.

3.– Con una seconda questione è impugnato l'art. 10, comma 4, della stessa legge, secondo cui, «se non reclamati entro 30 giorni dalla cattura, previo espletamento dei controlli sanitari, i cani possono essere ceduti gratuitamente ai privati oppure ad Enti ed Associazioni protezionistiche, zoofile ed animaliste che dispongono obbligatoriamente di un ricovero».

3.1.– Asserisce l'Avvocatura generale dello Stato che siffatta disciplina lederebbe i principi fondamentali nella materia della «tutela della salute» di cui all'art. 2, comma 5, della legge n. 281 del 1991, ove si indica un termine più lungo, pari a sessanta giorni, e una diversa procedura per la cessione dei cani vaganti catturati.

3.2.– La questione è fondata.

3.2.1.– La disciplina dettata dalla legge n. 281 del 1991 concerne principalmente la materia dell'assistenza e della polizia veterinaria, ascrivibile alla «tutela della salute», sebbene per taluni profili possano essere interessati anche ulteriori titoli di competenza (sentenza n. 193 del 2013 e, in vigore della precedente formulazione del Titolo V della Costituzione, sentenza n. 123 del 1992).

A tal proposito, l'art. 2, comma 5, della legge n. 281 del 1991 stabilisce che i cani vaganti catturati, nonché i cani ospitati presso le apposite strutture, se non reclamati entro il termine di sessanta giorni, possano essere ceduti a privati che diano garanzie di buon trattamento o ad associazioni protezioniste, previa profilassi contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili.

Tale disciplina persegue l'evidente finalità di garantire che la cessione degli animali abbandonati avvenga nel rispetto di regole uniformi sul territorio nazionale, onde assicurare l'espletamento delle opportune procedure veterinarie nonché tutelare la salute degli animali presso coloro a cui vengono affidati. Si tratta, dunque, di aspetti che certamente possono essere considerati espressione di un principio fondamentale in materia di «tutela della salute» (e, con specifico riferimento al termine, costituiscono anche un'uniforme regolazione di profili di diritto privato, concernendo la derelictio del cane, come già sottolineato dalla sentenza n. 123 del 1992).

3.2.2.– La disposizione regionale impugnata si discosta in modo evidente dalla disciplina statale di principio, stabilendo un termine inferiore decorso il quale i cani possono essere ceduti. Inoltre, vengono regolati diversamente gli adempimenti da espletarsi prima della cessione, ossia la profilassi veterinaria e la verifica delle garanzie di buon trattamento che devono fornire i privati cessionari.

La previsione di un termine più breve, in particolare, potrebbe compromettere il corretto svolgimento del trattamento profilattico contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili, che, tra l'altro, non è espressamente richiamato dalla legislazione regionale, la quale fa generico riferimento al previo espletamento dei controlli sanitari.

3.2.3.– Ne deriva, in conclusione, che l'intervento del legislatore regionale è idoneo a pregiudicare quelle esigenze di uniformità espresse dalla legislazione statale di principio, con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018

4.– La parte ricorrente ha impugnato altresì gli artt. 6, comma 1, lettera d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018.

4.1.– Tali disposizioni, in particolare, limitano alle sole associazioni di volontariato animalista riconosciute ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), ossia le organizzazioni di volontariato, la legittimazione a essere parti di accordi di collaborazione e la facoltà di concorrere all'erogazione di servizi in materia di tutela degli animali, quali, ad esempio, la gestione dei canili e delle colonie feline. La qual cosa comporterebbe una violazione dell'art. 3 Cost., risolvendosi in una discriminazione degli altri enti del Terzo settore, in particolare delle associazioni di promozione sociale che, in base agli artt. 7 e 8 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), avrebbero le stesse finalità e diritto al medesimo trattamento.

4.2.– Le questioni sono fondate.

4.2.1.– Le disposizioni regionali impuginate regolano talune attività riconducibili alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo, limitandone tuttavia l'esercizio alle sole organizzazioni di volontariato riconosciute, ora disciplinate dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106» (da qui: codice del terzo settore).

Tuttavia, proprio il codice del terzo settore, all'art. 5, riconduce le attività in questione a quelle d'interesse generale che possono essere svolte da tutti i vari soggetti del Terzo settore. E anche l'art. 4 della legge n. 281 del 1991, con particolare riferimento all'affidamento della gestione dei canili e delle colonie feline, non pone alcuna limitazione in tal senso, consentendo l'affidamento in convenzione in via generale alle associazioni «protezioniste», «animaliste» e «zoofile» (nonché ai privati), senza nulla specificare riguardo alla tipologia di tali associazioni.

Dunque, sebbene le Regioni possano regolare le attività dei soggetti del Terzo settore nelle materie attribuite alla propria competenza, come nel caso in esame, limitare alle sole organizzazioni di volontariato animalista lo svolgimento delle attività consentite a tutte le associazioni animaliste risulta senz'altro discriminatorio. Non è possibile rinvenire, infatti, una ragione alla base dell'esclusione delle altre tipologie di soggetti (si veda la sentenza n. 166 del 2018), tenuto conto che la differenziazione si fonda esclusivamente sullo status giuridico di dette organizzazioni, che di

per sé non è indice di alcuna ragionevole giustificazione della disciplina restrittiva della concorrenza dettata dalla Regione (sentenza n. 285 del 2016).

4.2.2.– Ne consegue l'illegittimità delle impugnate disposizioni nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animalista «riconosciute ai sensi della legge 266/1991» lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale.

5.– Ulteriore questione è promossa in relazione all'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, secondo cui la Regione detta norme in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione «al fine di reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l'abbandono».

5.1.– Asserisce la parte ricorrente che ciò comporterebbe una lesione della competenza esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., tenuto conto che le condotte di maltrattamento e di abbandono configurano ipotesi di reato (artt. 544-ter e 727 del codice penale) e, pertanto, la connessa attività di repressione rientrerebbe tra i compiti istituzionali affidati alle forze di polizia.

5.2.– La questione non è fondata.

5.2.1.– Come chiarito dalla costante giurisprudenza costituzionale, la materia «ordine pubblico e sicurezza» si riferisce all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale (ex multis, sentenze n. 118 del 2013, n. 300 e n. 35 del 2011, n. 226 e n. 21 del 2010 e n. 383 del 2005). Il che può riscontrarsi anche nello specifico settore in esame, come nel caso di norme statali tese a salvaguardare l'incolumità pubblica dall'aggressione da parte degli animali addestrati all'aggressività (tra tutte, sentenza n. 222 del 2006). Le Regioni, quindi, non possono adottare direttamente misure per la tutela dell'incolumità pubblica e della pubblica sicurezza, ma possono solo cooperare a tal fine attraverso disposizioni poste nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali (tra tutte, sentenza n. 63 del 2016). Ciò comporta che le discipline regionali non devono porre strumenti di politica criminale, né provocare «interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati» (sentenza n. 35 del 2012).

5.2.2.– Nessuna delle circostanze sopra descritte è rilevabile nel caso di specie.

Premesso che la disposizione impugnata ha carattere d'indirizzo, non individuando alcuna puntuale attività degli organi regionali, le Regioni, come già sottolineato, nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di prevenire il randagismo e di tutelare il benessere animale. La qual cosa comporta che la legislazione regionale possa anche disciplinare le sanzioni amministrative tese a reprimere le violazioni di tali misure e obblighi (sentenza n. 123 del 1992).

Il richiamo alla repressione dell'abbandono e del maltrattamento degli animali di all'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, dunque, rientra in tale ambito, senza che possa venire in considerazione l'attività di repressione dei reati, la quale spetta certamente allo Stato, ma in alcun modo potrebbe essere lesa dalla previsione regionale in questione. Nulla esclude, d'altronde, che sanzioni amministrative e penali possano anche concorrere, come già nello schema della legge n. 281 del 1991, che all'art. 5 sanziona in via amministrativa l'abbandono di animali, in parallelo alla contravvenzione prevista dall'art. 727 cod. pen.

Non può quindi attribuirsi alla disposizione impugnata alcuna sovrapposizione all'attività di prevenzione dei reati propria degli organi statali.

6.– Da ultimo, oggetto di censura è l'art. 19, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, nella parte in cui prevede che la denuncia di smarrimento dell'animale da compagnia o d'affezione da parte del responsabile degli stessi animali debba essere presentata, oltre che al servizio veterinario ufficiale, anche alle «Forze dell'Ordine».

6.1.– Secondo la difesa statale, la Regione avrebbe invaso la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., individuando, tra l'altro con espressione generica e poco chiara, nelle forze di polizia il soggetto competente alla ricezione delle denunce.

6.2.– La questione non è fondata.

6.2.1.– Va precisato che la disposizione regionale impugnata, effettivamente generica riguardo alla locuzione «Forze dell'Ordine», risulta censurata esclusivamente per quanto concerne l'obbligo di denuncia nei casi di smarrimento, non, quindi, per l'ipotesi di sottrazione, pur disciplinata dalla stessa disposizione. La sottrazione può delinarsi quale fattispecie penalmente rilevante, nella specie integrando i reati di furto (art. 624 cod. pen.) o appropriazione indebita (art. 646 cod. pen.), per cui una denuncia alle forze di polizia appare un'eventualità del tutto fisiologica.

Nondimeno, anche lo smarrimento di un animale, come di qualsiasi bene, può essere oggetto di denuncia alle forze dell'ordine, che in tal caso sarebbero certamente obbligate a ricevere la stessa. Lo smarrimento, d'altronde, ben potrebbe essere una sottrazione non ancora nota al titolare. A ciò si aggiunga che la previsione della citata contravvenzione di cui all'art. 727 cod. pen., relativa all'abbandono di animali, rende possibile, anche nei casi di smarrimento, una segnalazione alle forze di polizia, se non altro da parte dell'autorità sanitaria. Né possono escludersi altre ipotesi di necessaria segnalazione all'autorità di pubblica sicurezza, come in caso di smarrimento di animali aggressivi, idoneo a causare rischi per l'incolumità pubblica.

L'obbligo di denuncia posto dalla legge regionale in capo al responsabile dell'animale, quindi, di per sé non comporta l'attribuzione di competenze ulteriori alle forze di polizia, che sarebbero in ogni caso tenute a ricevere le denunce di smarrimento in virtù delle funzioni istituzionali già previste dalle norme statali, in cui trova quindi fondamento il coinvolgimento di organi dello Stato censurato dal ricorrente (tra le tante, sentenze n. 104 del 2010, n. 10 del 2008 e n. 454 del 2007).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, lettera d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animalista «riconosciute ai sensi della legge 266/1991» lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera e), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2019.

Sentenza: 20 novembre 2019, n. 281

Materia: governo del territorio e protezione civile

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 3, comma 1, lettera c), e 24 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale).

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La prima delle questioni sollevate concerne l'art. 67-bis della l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali) introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), della l.r. Lazio 7/2018 «Ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio». Le censure statali riguardano il regime di assenso che la legge regionale prevede per gli «interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica» finalizzati alla ricostituzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco: la norma impugnata prevede che, entro i primi quindici mesi dall'evento calamitoso, tali interventi, qualora non finanziati con risorse pubbliche, possano essere realizzati con mera comunicazione, senza l'autorizzazione che la stessa l.r.39/2002 prescrive, all'art. 45, per gli «interventi di utilizzazione forestale» non previamente oggetto di pianificazione. Secondo il ricorrente tale previsione si porrebbe in contrasto con quanto stabilisce l'art. 10, comma 1, sesto periodo, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), a norma del quale sarebbe invece prevista, per simili interventi di ricostituzione naturalistica, un'apposita autorizzazione del Ministro dell'ambiente o della Regione competente. La norma regionale impugnata introdurrebbe quindi «una tutela insufficiente a evitare pregiudizi conseguenti alla ricostruzione del soprassuolo percorso dal fuoco». Le censure dello Stato lamentano inoltre la mancanza, nella norma regionale impugnata, di una «clausola di salvaguardia» per «fattispecie peculiari» nelle quali la tutela dell'ambiente richiederebbe più alti margini di attenzione. Si fa riferimento alle «aree che siano contermini a parchi naturalistici, riserve nazionali o regionali e/o zps [zone a protezione speciale]» nonché a quelle «situazioni ove siano riscontrabili aree di rischio idrogeologico».

La Corte costituzionale ha ritenuto non fondata tale questione. L'art. 10, comma 1, della L.353/2000 detta previsioni volte a garantire il recupero naturalistico dei soprassuoli boschivi e pascolivi distrutti dal fuoco con l'obiettivo di combattere il fenomeno degli incendi provocati "ad arte" (per convertire le zone di vegetazione in zone "cementificate") e mirando, quindi, a impedire che l'area possa ricevere una diversa destinazione per il solo fatto dell'evento incendiario, salva comunque la possibilità di costruirvi opere pubbliche a salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. Tra i divieti imposti da tale disposizione vi è anche quello di eseguire le «attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche» per un periodo di cinque anni dall'evento calamitoso, salva la specifica autorizzazione ministeriale o regionale. Nulla viene, invece, prescritto per le attività di ricostituzione naturalistica che siano finanziate con risorse non pubbliche che, di conseguenza, devono considerarsi sempre consentite. In considerazione di ciò, secondo la Corte, l'art. 67-bis si pone in linea con la previsione statale. Esso

persegue finalità di semplificazione, riducendo l'area di intervento necessario dell'autorizzazione prevista dall'art. 45 della l.r. 39/ 2002 (autorizzazione che, in base a quest'ultima norma, dovrebbe normalmente assistere gli «interventi di utilizzazione forestale» da compiersi al di fuori della programmazione regionale), mantenendosi al contempo entro l'area non normata dalla legge statale assunta quale parametro interposto, quella cioè degli interventi non finanziati con risorse pubbliche. Di conseguenza, non sussiste la lamentata riduzione della «soglia minima di tutela» imposta dal legislatore statale. La Corte perviene a conclusioni analoghe circa la dedotta mancanza, nell'art. 67-bis, di una qualche «clausola di salvaguardia» per quelle fattispecie «peculiari» che, secondo il ricorrente, non potrebbero prescindere da una tutela ambientale rafforzata. A suo giudizio, infatti, anche in questo caso non è ravvisabile un arretramento rispetto alla tutela ambientale tipica delle aree protette (quali richiamate dall'art. 10, comma 1, della L. 353/2000) e ciò in considerazione del terzo periodo del citato art. 67-bis, nel quale viene richiamato l'art. 33, comma 3, della l.r. Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), secondo il quale «Qualsiasi intervento sul patrimonio forestale all'interno dell'area naturale protetta deve essere comunque sottoposto a preventivo nulla osta dell'organismo di gestione ai sensi dell'articolo 28». Occorre pertanto una stringente verifica di conformità con le prescrizioni di natura ambientale che caratterizzano la specifica area protetta interessata dagli interventi. Anche quelli di ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio, qualora ubicati all'interno di un'area naturale protetta regionale, dovranno pertanto essere sottoposti al previo nulla-osta dell'ente di gestione dell'area protetta, con ciò essendo quindi ben individuabile quella particolare «clausola di salvaguardia» la cui mancanza è invece lamentata nel ricorso. La clausola di salvaguardia, secondo la Corte, è sicuramente estensibile anche ai soprassuoli dei territori pascolivi (nonostante la legge regionale sopra citata imponga il nulla-osta dell'organismo di gestione solo per gli interventi che riguardino il «patrimonio forestale» dell'area naturale protetta). Tale estensione deriva dallo stesso art. 67-bis il quale richiamando l'art. 33, comma 3, della l.r. Lazio 29/1997 lo fa con riferimento a qualsiasi intervento da esso previsto e quindi anche con riferimento alla «ricostituzione dei soprassuoli [...] dei pascoli percorsi dal fuoco». Un adeguato grado di protezione ambientale è garantito anche nel caso in cui i territori percorsi dal fuoco, ubicati all'interno delle aree protette regionali, siano interessati da profili di rischio idrogeologico. Infatti, l'art. 3 della citata l.r. 29/1997 prevede che la «difesa degli equilibri idraulici ed idrogeologici» è uno degli obiettivi del sistema delle aree naturali protette regionali. Pertanto, l'ente di gestione, quando rilascia il nulla-osta ai sensi degli artt. 33 e 28 della stessa legge, deve valutare anche gli aspetti collegati all'equilibrio idrogeologico del territorio, in particolar modo nel caso in cui l'area risulti già interessata da vincoli idrogeologici o da una determinata classificazione di rischio idrogeologico. La stessa legge statale di riferimento, la legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), all'art. 1 indica nella «difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici» la finalità dell'istituzione delle aree naturali protette. Secondo la Corte non hanno fondamento nemmeno le preoccupazioni del ricorrente circa un possibile abbassamento del livello di tutela ambientale per i territori contermini ad una area naturale protetta. Ciò risulta dall'incipit della norma impugnata che fa salvo il «rispetto di quanto previsto dall'articolo 10 della L. 353/2000 e successive modifiche». Pertanto, tutte le attività di ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio sono sottoposte alle stesse garanzie di salvaguardia ambientale prescritte a livello statale, anche nelle situazioni in cui il territorio da ricostituire, pur ubicato al di fuori di un'area naturale protetta regionale, soffra - per riprendere i termini utilizzati dalla norma statale - di «documentate situazioni di dissesto idrogeologico», ovvero venga a trovarsi «nelle situazioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici». La seconda questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda i commi da 1 a 8 dell'art. 24 della l.r. 7/2018, rubricato «Misure urgenti in favore delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016. Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 "Norme sul governo del territorio" e successive modifiche». Si tratta di disposizioni che, al fine di «scongiurare fenomeni di abbandono del territorio», consentono ai proprietari degli immobili divenuti inagibili a seguito degli eventi sismici del 2016 di installare strutture abitative temporanee

e amovibili «previa autorizzazione comunale», sullo stesso sito oppure anche su diversi terreni ubicati nello stesso Comune (comma 1). I commi successivi al primo disciplinano le condizioni e le modalità di rilascio dell'autorizzazione comunale. Secondo il ricorrente tali disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non si tratterebbe di un mero intervento di dettaglio o di completamento della normativa statale sulla ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici. Come norma interposta viene richiamato l'art. 4-bis del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016) convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229. La Corte ha ritenuto anche tale questione non fondata. A suo giudizio, il legislatore regionale, con tali disposizioni, ha introdotto misure volte ad agevolare l'ottenimento del titolo edilizio, con modalità che non fossero pregiudizievoli dei concorrenti interessi della tutela del paesaggio e dell'ordinato sviluppo del territorio. Pertanto, secondo essa, non sarebbe pertinente il riferimento del ricorrente alla «normativa emergenziale» dettata dal d.l. 189/2016 e, con esso, alla stessa materia della «protezione civile». Piuttosto, potrebbero venire in rilievo questioni riconducibili all'ambito - pur sempre di legislazione concorrente - del «governo del territorio». Ma anche sotto questo profilo, la Corte esclude vi siano i presupposti per una declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. Infatti, il profilo dei necessari assensi edilizi per l'installazione delle strutture abitative temporanee e amovibili non risulta disciplinato da quella che lo Stato ha indicato come norma statale interposta. Essa ha stabilito i passaggi procedurali per l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento dei containers nonché per la immediata stipula dei contratti di appalto aventi a oggetto la fornitura di questi ultimi (anche in deroga alle norme del codice dei contratti pubblici), fissando in generale forme di raccordo tra i comuni interessati e la Protezione civile. La disciplina statale sulla specifica questione degli atti di assenso edilizio per le zone colpite dal sisma del 2016 si rinviene in altre e diverse disposizioni dello stesso d.l. 189/2016, non richiamate dal ricorrente.

La terza questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda il comma 9 dell'art. 24 della l.r. 7/2018. La lettera b) introduce un nuovo comma 3-ter all'art. 55 della l.r. 38/1999 (Norme sul governo del territorio) che così dispone: «Ai fini della ricostruzione degli edifici legittimi o legittimati, esistenti nelle zone agricole alla data del 24 agosto 2016, ricadenti nei comuni della Regione individuati nell'allegato 1 del d.l. 189/2016 convertito dalla L. 229/2016, sono consentiti gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modificazioni della sagoma di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e) e dell'articolo 10, comma 1, lettera c) del D.P.R. 380/2001 e successive modifiche». Secondo il ricorrente questa disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. per difformità rispetto alla disciplina statale di riferimento costituita dall'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98. Secondo il ricorrente quest'ultima disposizione, nel modificare il d.P.R. 380/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in specie, all'art. 10, per quanto attiene al titolo edilizio necessario per gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modifica della sagoma (consentendo la SCIA, in luogo del permesso di costruire), avrebbe limitato l'applicazione delle nuove norme solo agli edifici situati nel centro storico urbano, e non anche in zona agricola. Il contrasto, pertanto, sarebbe nel fatto che la legge regionale impugnata avrebbe introdotto una «innovazione» che si riferisce «alle zone agricole, e non a quelle urbane», diversamente da quanto in proposito avrebbe disposto l'art. 30 del d.l. 69/2013. La Corte ha ritenuto

la questione non fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

Rispetto al testo precedentemente in vigore, l'art. 10, comma 1, lettera c), del t.u. edilizia, come modificato dall'art. 30 del d.l. 69/2013, non prevede più il riferimento alla «sagoma» quando individua gli interventi di ristrutturazione edilizia che necessitano del permesso di costruire. Pertanto, per il mutamento della sagoma è sufficiente una semplice SCIA, a meno che non si tratti di immobili vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come emerge dalla parte finale della disposizione, parimente modificata dal d.l. 69/2013. Il riferimento a una

distinzione tra «zone storiche urbane» e non (distinzione cui, in particolare, si soffermano le doglianze del ricorrente) non si rinviene in questa norma ma nell'art. 23-bis del t.u. edilizia. Il comma 4 ha previsto che, all'interno delle zone omogenee A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 ossia all'interno delle zone urbane che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale, i comuni, con apposita deliberazione da adottarsi entro il 30 giugno 2014, sono chiamati a individuare le aree nelle quali non è applicabile la SCIA «per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma». In assenza di tale individuazione, «non trova applicazione per le predette zone omogenee A) la segnalazione certificata di inizio attività con modifica della sagoma». Resta fermo che tale possibilità presuppone la previa, coerente registrazione catastale degli immobili interessati dagli interventi in esame. La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la novella apportata dal d.l. 69/2013 abbia espunto il limite della sagoma ai fini della possibilità di qualificare come ristrutturazione edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione, facendo comunque salva l'ipotesi degli immobili sottoposti a vincoli, ovvero ricadenti in zone vincolate ai sensi del cod. beni culturali, per i quali continua a valere il rispetto della sagoma, oltre che del volume (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 ottobre 2018, n. 5801, con specifico riferimento all'art. 10, comma 1, lettera c, del t.u. edilizia). La Corte costituzionale ha affermato che i mutamenti introdotti dalla novella del 2013 «hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie» (sentenza n. 224 del 2016). A suo giudizio, pertanto, il ricorrente erra quando afferma che la novella del 2013 avrebbe consentito di effettuare ristrutturazioni edilizie con modifica di sagoma, senza permesso di costruire, nelle sole «zone storiche urbane». Al contrario, dalla normativa statale richiamata si ricava la regola generale per cui la ristrutturazione edilizia con modifica di sagoma può sempre prescindere dal rilascio del permesso di costruire, a meno che non si tratti di immobili vincolati (così il nuovo art. 10, comma 1, lettera c, del testo unico) e a meno che non si tratti delle zone omogenee A di cui al d.m. 1444/1968 specificamente individuate con delibera comunale ovvero in caso di mancanza, per le medesime zone, di tale delibera (così il nuovo art. 23-bis, comma 4, del t.u. edilizia). La previsione regionale impugnata non riguarda alcuna di queste eccezioni ma esclusivamente le modifiche di sagoma da compiersi nelle zone agricole dei comuni colpiti dal sisma. Pertanto, essa non si discosta dalla normativa statale invocata come parametro interposto dal ricorrente.

SENTENZA N. 281

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 24 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-28 dicembre 2018, depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018, iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rodolfo Murra per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra le altre, diverse disposizioni della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale).

Riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni proposte con il medesimo ricorso, lo scrutinio deve essere qui limitato a quelle aventi a oggetto gli artt. 3 e 24, rispetto alle quali è dedotta la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione per contrasto con la

normativa statale di principio dettata nelle materie concorrenti del «governo del territorio» e/o della «protezione civile».

La prima delle questioni sollevate riguarda il nuovo art. 67-bis della legge della Regione Lazio 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali), quale introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, rubricato «Ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio». Le censure statali si appuntano, in particolare, sul regime di assenso che la legge regionale stabilisce per gli «interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica» finalizzati alla ricostituzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco: la norma impugnata prevede che, entro i primi quindici mesi dall'evento calamitoso, tali interventi, qualora non finanziati con risorse pubbliche, possono essere realizzati con mera comunicazione, senza l'autorizzazione che la stessa legge regionale n. 39 del 2002 prescrive, all'art. 45, per gli «interventi di utilizzazione forestale» non previamente oggetto di pianificazione.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con quanto stabilisce l'art. 10, comma 1, sesto periodo, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), a norma del quale sarebbe invece prevista, per simili interventi di ricostituzione naturalistica, un'apposita autorizzazione del Ministro dell'ambiente o della Regione competente. La norma regionale impugnata, escludendo l'autorizzazione e prevedendo la sola comunicazione, introdurrebbe quindi «una tutela insufficiente a evitare pregiudizi conseguenti alla ricostruzione del soprassuolo percorso dal fuoco». Le censure dello Stato lamentano inoltre la mancanza, nella norma regionale impugnata, di alcuna «clausola di salvaguardia» per «fattispecie peculiari» nelle quali la tutela dell'ambiente richiederebbe più alti margini di attenzione. Si fa riferimento, qui, alle «aree che siano contermini a parchi naturalistici, riserve nazionali o regionali e/o zps [zone a protezione speciale]», nonché a quelle «situazioni ove siano riscontrabili aree di rischio idrogeologico».

1.1.– La questione non è fondata.

L'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000 detta previsioni volte a garantire il recupero naturalistico dei soprassuoli boschivi e pascolivi distrutti dal fuoco, con l'obiettivo di combattere il fenomeno degli incendi provocati “ad arte” (per convertire le zone di vegetazione in zone “cementificate”) e mirando, quindi, a impedire che l'area possa ricevere una diversa destinazione per il solo fatto dell'evento incendiario, salva comunque la possibilità di costruirvi opere pubbliche a salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. A tal fine essa impone stringenti divieti ad tempus (non può essere mutata la destinazione dei luoghi per almeno quindici anni, con vincolo da richiamarsi negli atti di compravendita a pena di nullità; non possono essere costruiti edifici, o strutture o infrastrutture per insediamenti civili o produttivi per un periodo di dieci anni; si fa divieto di pascolo e di caccia per dieci anni). La previsione di siffatti divieti costituisce uno standard di tutela ambientale non derogabile, in peius, dal legislatore regionale, come questa Corte ha affermato dichiarando l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che aveva fissato un divieto di caccia su detti soprassuoli per soli dodici mesi dall'evento, con evidente «riduzione della soglia minima di tutela» (sentenza n. 303 del 2013, punto n. 11 del Considerato in diritto).

Tra i divieti così imposti dalla disposizione dello Stato vi è anche quello, rilevante per il presente giudizio, riguardante le «attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche». Tali attività non possono essere eseguite per un periodo di cinque anni dall'evento calamitoso, salva la specifica autorizzazione ministeriale o regionale. È importante evidenziare che detto divieto è previsto solo per quelle attività che risultino «sostenute con risorse finanziarie pubbliche». Nulla viene, invece, prescritto per le attività di ricostituzione naturalistica che siano finanziate con risorse non pubbliche che, di conseguenza, devono considerarsi sempre consentite.

L'art. 67-bis della legge reg. Lazio n. 39 del 2002 si pone in linea con la previsione statale. Esso, invero, si riferisce testualmente solo agli interventi «che non prevedono l'impiego di risorse finanziarie pubbliche», ammettendone la realizzazione previa semplice comunicazione. Così disponendo, questa norma persegue evidenti finalità di semplificazione, in quanto viene ridotta l'area di intervento necessario dell'autorizzazione prevista dall'art. 45 della stessa legge regionale n. 39 del 2002 (autorizzazione che, in base a quest'ultima norma, dovrebbe normalmente assistere gli «interventi di utilizzazione forestale» da compiersi al di fuori della programmazione regionale), mantenendosi al contempo entro l'area non normata dalla legge statale assunta quale parametro interposto, quella cioè degli interventi non finanziati con risorse pubbliche. Di conseguenza, non sussiste la lamentata riduzione della «soglia minima di tutela» imposta dal legislatore statale.

A conclusioni analoghe deve pervenirsi circa la dedotta mancanza, nell'art. 67-bis introdotto dall'impugnato art. 3, comma 1, lettera c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, di una qualche «clausola di salvaguardia» per quelle fattispecie «peculiari» che, secondo il ricorrente, non potrebbero prescindere da una tutela ambientale rafforzata.

Anche sotto questo ulteriore profilo non è, infatti, ravvisabile alcun arretramento per effetto della disposizione da ultimo richiamata rispetto alla tutela ambientale tipica delle aree protette (quali richiamate dall'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000), e ciò avuto riguardo alla formulazione del terzo periodo del citato art. 67-bis, nel quale viene richiamato l'art. 33, comma 3, della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), a norma del quale «Qualsiasi intervento sul patrimonio forestale all'interno dell'area naturale protetta deve essere comunque sottoposto a preventivo nulla osta dell'organismo di gestione ai sensi dell'articolo 28». Quest'ultima disposizione, a sua volta, impone una stringente verifica di conformità con le prescrizioni di natura ambientale che caratterizzano la specifica area protetta interessata dagli interventi. Anche quelli di ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio, qualora ubicati all'interno di un'area naturale protetta regionale, dovranno pertanto essere sottoposti al previo nulla-osta dell'ente di gestione dell'area protetta, con ciò essendo quindi ben individuabile quella particolare «clausola di salvaguardia» la cui mancanza è invece lamentata nel ricorso.

Tale clausola di salvaguardia, peraltro, è senz'altro estensibile pure ai soprassuoli dei territori pascolivi (nonostante che il richiamato art. 33, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 imponga il nulla-osta dell'organismo di gestione solo per gli interventi che riguardino il «patrimonio forestale» dell'area naturale protetta). L'estensione della tutela anche ai terreni pascolivi deriva, infatti, direttamente dallo stesso art. 67-bis della legge reg. Lazio n. 39 del 2002 il quale, laddove effettua il richiamo all'art. 33, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, ciò fa con riferimento a qualsiasi intervento oggetto del medesimo art. 67-bis, quindi anche con riferimento alla «ricostituzione dei soprassuoli [...] dei pascoli percorsi dal fuoco».

Il mantenimento di un adeguato grado di protezione ambientale, del resto, non viene meno neanche nell'ipotesi (pure indicata dal ricorrente) in cui i territori percorsi dal fuoco, ubicati all'interno delle aree protette regionali, siano interessati da profili di rischio idrogeologico. Soccorre, in proposito, quanto dispone l'art. 3 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, secondo cui la «difesa degli equilibri idraulici ed idrogeologici» costituisce uno degli obiettivi del sistema delle aree naturali protette regionali. Appare dunque imprescindibile che l'ente di gestione, al momento di rilasciare il nulla-osta ai sensi degli artt. 33 e 28 della stessa legge, debba procedere a valutare anche gli aspetti più strettamente collegati all'equilibrio idrogeologico del territorio, in particolar modo laddove l'area risulti già interessata da vincoli idrogeologici o da una determinata classificazione di rischio idrogeologico. Ciò, peraltro, è confermato al livello della legge statale di riferimento, che è la legge

6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), il cui art. 1 indica anche nella «difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici» la finalità dell'istituzione delle aree naturali protette.

Infine, le preoccupazioni del ricorrente in merito a un possibile abbassamento del livello di tutela ambientale per quei territori che, pur non rientrando all'interno di un'area naturale protetta, siano a essa «contermini», sono parimente destituite di fondamento se si ha riguardo all'incipit della norma impugnata, che fa espressamente salvo il «rispetto di quanto previsto dall'articolo 10 della L. 353/2000 e successive modifiche». Questa previsione rende chiaro l'effettivo intendimento del legislatore regionale. Si sottopongono in tal modo tutte le attività di ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio alle medesime garanzie di salvaguardia ambientale prescritte a livello statale, anche nelle situazioni in cui il territorio da ricostituire, pur ubicato al di fuori di un'area naturale protetta regionale, soffra – per riprendere i termini utilizzati dalla norma statale – di «documentate situazioni di dissesto idrogeologico», ovvero venga a trovarsi «nelle situazioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici».

2.– La seconda questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri sulla legge reg. Lazio n. 7 del 2018 concerne l'art. 24, rubricato «Misure urgenti in favore delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016. Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 “Norme sul governo del territorio” e successive modifiche», limitatamente ai commi da 1 a 8. Si tratta di disposizioni che, al dichiarato fine di «scongiurare fenomeni di abbandono del territorio», consentono ai proprietari degli immobili divenuti inagibili a seguito degli eventi sismici del 2016 di installare strutture abitative temporanee e amovibili «previa autorizzazione comunale», sullo stesso sito oppure anche su diversi terreni ubicati nello stesso Comune (così il comma 1).

La difesa regionale ha evidenziato l'intendimento qui perseguito, quello cioè di rendere più facile e veloce l'iter preordinato all'installazione di tali strutture. A tal fine, in particolare, sono stati dettati i commi seguenti, recanti numerose e varie norme di contorno che disciplinano le condizioni e le modalità di rilascio dell'autorizzazione comunale (comma 2: le spese di installazione sono a carico dei richiedenti; comma 3: non è richiesto alcun titolo abilitativo, a eccezione dell'autorizzazione, e nemmeno è richiesta la conformità allo strumento urbanistico generale del Comune; commi 4 e 5: vengono indicate le condizioni in presenza delle quali è concessa l'autorizzazione e le modalità per la presentazione della relativa domanda; comma 6: si prevede il termine di 30 giorni per il rilascio dell'autorizzazione, salvo il successivo formarsi del silenzio-assenso; comma 7: si specifica che le strutture amovibili dovranno essere rimosse entro il termine prescritto, altrimenti innescandosi il regime sanzionatorio previsto per le opere abusive; comma 8: si rimanda alla Giunta regionale l'adozione di apposite linee guida per il corretto inserimento paesaggistico delle strutture abitative temporanee, invitandosi al contempo la Regione a promuovere intese finalizzate all'individuazione di procedure in via d'urgenza per il rilascio dell'autorizzazione).

Anche in questo caso il ricorrente evoca il parametro dell'art. 117, terzo comma, Cost., sostenendo che questa complessiva disciplina andrebbe al di là del mero intervento di dettaglio o di completamento della normativa statale sulla ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici. Come norma interposta viene richiamato l'art. 4-bis del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229.

2.1.– Si deve qui preliminarmente osservare che l'articolo oggetto della presente questione è stato modificato con la legge della Regione Lazio 18 dicembre 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico. Ulteriori disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 e

successivi), entrata in vigore in concomitanza con la presentazione del ricorso dello Stato. Questa novella aveva introdotto un inciso in coda al comma 1 dell'art. 24.

La successiva legge della Regione Lazio 20 maggio 2019, n. 8 (Disposizioni finanziarie di interesse regionale e misure correttive di leggi regionali varie) ha, peraltro, fatto venir meno quell'inciso, provvedendo sia alla formale abrogazione della norma che lo aveva inserito, sia alla effettiva sua soppressione (così, rispettivamente, l'art. 16, commi 17, lettera c, e 16, lettera b, della medesima legge regionale n. 8 del 2019), cosicché la disposizione oggi all'esame di questa Corte non risulta influenzata dalle successive modifiche.

Pertanto, le modifiche di cui si è detto non determinano cessazione della materia del contendere, in quanto non soddisfattive.

2.2.– Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 24 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 è intervenuto, a distanza ragguardevole di tempo dal verificarsi dell'evento sismico, con la finalità – come già visto, espressamente indicata dal legislatore nel suo incipit – di «scongiurare fenomeni di abbandono del territorio». Si intendeva, quindi, venire incontro non tanto all'impellente necessità della popolazione locale di un immediato rientro nelle case di abitazione (finalità, quest'ultima, perseguita, a livello di legislazione statale di emergenza, con le apposite norme del d.l. n. 189 del 2016), quanto piuttosto all'esigenza di favorire il rientro nel territorio di quanti, avendo perso i propri immobili, si erano recati a vivere altrove. In tale quadro, il legislatore regionale, proprio attraverso le disposizioni dei commi da 1 a 8 dell'art. 24 impugnato, ha introdotto misure volte ad agevolare l'ottenimento del titolo edilizio, con modalità che non fossero pregiudizievoli dei concorrenti interessi della tutela del paesaggio e dell'ordinato sviluppo del territorio. In questa prospettiva, non appare dunque pertinente il riferimento del ricorrente alla «normativa emergenziale» dettata dal d.l. n. 189 del 2016 e, con esso, alla stessa materia della «protezione civile», venendo semmai in rilievo questioni riconducibili all'ambito – pur sempre di legislazione concorrente – del «governo del territorio».

Il riferimento del ricorrente anche a quest'ultima materia di legislazione concorrente non può valere ai fini di una declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impuginate. Il profilo dei necessari assenti edilizi per l'installazione delle strutture abitative temporanee e amovibili non risulta, invero, disciplinato da quella che lo Stato, nel ricorso, ha indicato come norma statale interposta. L'art. 4-bis del d.l. n. 189 del 2016, infatti, nel dettare «Disposizioni in materia di strutture e moduli abitativi provvisori», ha stabilito i passaggi procedurali per l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento dei containers, nonché per la immediata stipula dei contratti di appalto aventi a oggetto la fornitura di questi ultimi (anche in deroga alle norme del codice dei contratti pubblici), fissando in generale forme di raccordo tra i Comuni interessati e la Protezione civile.

Si tratta quindi, come è evidente, di un complesso di norme che non afferma nulla di specifico in merito agli atti di assenso edilizio per l'installazione delle strutture provvisorie, in merito cioè a quello che costituisce il nucleo delle censure statali avverso la normativa regionale impugnata. La disciplina statale sulla specifica questione degli atti di assenso edilizio per le zone colpite dal sisma del 2016, semmai, si rinviene in altre e diverse disposizioni dello stesso d.l. n. 189 del 2016, non specificamente richiamate né invocate dal ricorrente ai fini dell'odierna disamina di costituzionalità (si vedano, in particolare, l'art. 8-bis, rubricato «Interventi eseguiti per immediate esigenze abitative», nonché gli artt. 11 e 12, che dettano ulteriori disposizioni sui titoli edilizi necessari per la ricostruzione degli immobili danneggiati dal sisma).

Deve, pertanto, respingersi la questione promossa dal ricorrente anche sotto quest'ultimo profilo.

3.– La terza questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri concerne, specificamente, il comma 9 dell'art. 24 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018. Le censure sono dirette a contestare la lettera b) che introduce un nuovo comma 3-ter all'art. 55 della legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), che così dispone: «Ai fini della ricostruzione degli edifici legittimi o legittimati, esistenti nelle zone agricole alla data del 24 agosto 2016, ricadenti nei comuni della Regione individuati nell'allegato 1 del d.l. 189/2016 convertito dalla L. 229/2016, sono consentiti gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modificazioni della sagoma di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e) e dell'articolo 10, comma 1, lettera c) del D.P.R. 380/2001 e successive modifiche».

Secondo l'Avvocatura dello Stato, questa disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. per difformità rispetto alla disciplina statale di riferimento costituita dall'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98. La tesi del ricorrente è che quest'ultima disposizione, nel modificare il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in specie, all'art. 10, per quanto attiene al titolo edilizio necessario per gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modifica della sagoma (consentendo la SCIA, in luogo del permesso di costruire), avrebbe limitato l'applicazione delle nuove norme solo agli edifici situati nel centro storico urbano, e non anche in zona agricola. Il contrasto, pertanto, sarebbe nel fatto che la legge regionale impugnata avrebbe introdotto una «innovazione» che si riferisce «alle zone agricole, e non a quelle urbane», diversamente da quanto in proposito avrebbe disposto l'art. 30 del d.l. n. 69 del 2013.

3.1.– La questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

Rispetto al testo precedentemente in vigore, l'art. 10, comma 1, lettera c), del t.u. edilizia, quale modificato dall'art. 30 del d.l. n. 69 del 2013 (senza tener conto delle modifiche sopravvenute, non rilevanti per il presente giudizio), non contempla più il riferimento alla «sagoma» laddove individua gli interventi di ristrutturazione edilizia che necessitano del permesso di costruire. Di conseguenza, il mutamento della sagoma è reso possibile mediante semplice SCIA, a meno che non si tratti di immobili vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come emerge dalla parte finale della disposizione, parimente modificata dal d.l. n. 69 del 2013. Il riferimento a una distinzione tra «zone storiche urbane» e non (distinzione cui, in particolare, si soffermano le doglianze del ricorrente) non si rinviene in questa norma ma, semmai, emerge dal testo (parimente introdotto dallo stesso legislatore del 2013) dell'art. 23-bis del t.u. edilizia. Il comma 4 ha qui previsto che, all'interno delle zone omogenee A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), ossia – per l'appunto – all'interno delle zone urbane che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale, i Comuni, con apposita deliberazione da adottarsi entro il 30 giugno 2014, sono chiamati a individuare le aree nelle quali non è applicabile la SCIA «per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma». In assenza di tale individuazione, ha ulteriormente precisato il comma 4, «non trova applicazione per le predette zone omogenee A) la segnalazione certificata di inizio attività con modifica della sagoma».

Resta fermo che tale possibilità presuppone la previa, coerente registrazione catastale degli immobili interessati dagli interventi in esame.

La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che, in generale, la novella apportata dal d.l. n. 69 del 2013 ha espunto il limite della sagoma ai fini della possibilità di qualificare come ristrutturazione edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione, facendo comunque salva l'ipotesi degli immobili sottoposti a vincoli, ovvero ricadenti in zone vincolate ai sensi del cod. beni culturali, per i quali continua a valere il rispetto della sagoma, oltre che del volume (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 ottobre 2018, n. 5801, con specifico riferimento all'art. 10, comma 1, lettera c, del t.u. edilizia). Questa Corte, d'altronde, ha avuto occasione di affermare che i mutamenti introdotti dalla novella del 2013 «hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie» (sentenza n. 224 del 2016).

Erra, pertanto, il ricorrente, laddove afferma che la novella del 2013 avrebbe consentito di effettuare ristrutturazioni edilizie con modifica di sagoma, senza permesso di costruire, nelle sole «zone storiche urbane». Al contrario, in base alla normativa statale richiamata, si ricava la regola generale per cui la ristrutturazione edilizia con modifica di sagoma può sempre prescindere dal rilascio del permesso di costruire, a meno che non si tratti di immobili vincolati (così il nuovo art. 10, comma 1, lettera c, del testo unico), e a meno che non si tratti delle zone omogenee A di cui al d.m. n. 1444 del 1968 specificamente individuate con delibera comunale ovvero in caso di mancanza, per le medesime zone, di tale delibera (così il nuovo art. 23-bis, comma 4, del t.u. edilizia). La previsione regionale impugnata non coinvolge alcuna di queste eccezioni, ma riguarda, esclusivamente, le modifiche di sagoma da compiersi nelle zone agricole dei Comuni colpiti dal sisma. Limitatamente ai profili di censura sollevati dal ricorrente, essa non si discosta quindi dalla descritta normativa statale invocata quale parametro interposto.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 24 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2019.

Sentenza: 19 novembre 2019, n. 285

Materia: ordine pubblico e sicurezza; giurisdizione e norme processuali; ordinamento penale

Parametri invocati: Articoli 3, 117, secondo comma, lettere h) e l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7, e 8, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell’ambito del territorio regionale”

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell’art. 7, co. 2, della l.r. Basilicata n. 45/2018;
2. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, co. 1, della l.r. Basilicata n. 45/2018;
3. Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, co. 2, lett. a), 3, co. 1, lett. d), e 6, co. 1, della l.r. Basilicata 45/2018, promosse in riferimento all’art. 117, co. 2, lett. h), Cost.;
4. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, co. 1, lett. d), l.r. Basilicata 45/2018, promossa in riferimento all’art. 3 Cost.;
5. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, co. 1 e 2, l.r. Basilicata 45/2018;
6. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 8 della l.r. Basilicata n. 45/2018, nella parte in cui introduce l’art. 29-bis, comma 1, lettera c), nella legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana)

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Prima di esaminare le singole censure mossa alla legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018 da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte costituzionale ritiene opportuno delineare il quadro attuale dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di “ordine pubblico e sicurezza”.

Già a partire dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all’articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), con cui si effettua il secondo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, si individua espressamente la pubblica sicurezza tra le materie di competenza esclusiva dello Stato e si sancisce una c.d. “interdipendenza funzionale”, un parallelismo tra l’esercizio delle funzioni di polizia amministrativa e le materie attribuite agli enti regionali, prevedendo che le Regioni e gli enti locali siano considerati titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi attribuite o trasferite e nelle materie in cui è delegato alle Regioni l’esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici. Con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), si conferma tale ripartizione e si precisa che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all’ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico e alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

Con la sentenza n. 290 del 2001, la Corte costituzionale conferma la distinzione tra le funzioni rientranti nella nozione di polizia amministrativa, trasferite alle Regioni come funzioni accessorie rispetto agli ambiti materiali loro attribuite, e le attribuzioni riguardanti la sicurezza pubblica riservate in via esclusiva allo Stato ai sensi del d.P.R. 616/1977. Il quadro così individuato è ripreso e accolto anche dalla giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione (sentenze n. 300 del 2011 e 148 del 2018), da cui si desume, in particolare, che la materia di “ordine pubblico e sicurezza” di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost., di per sé non esclude l’intervento regionale in settori ad essa affini. L’ordinamento conosce, accanto al nucleo essenziale della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ad essa, di competenza regionale residuale o concorrente, per esempio in materia di promozione della legalità, di governo del territorio, di organizzazione della polizia locale. Tutto ciò anche in linea con il principio di sussidiarietà e coordinamento tra Stato e Regioni espresso dall’articolo 118, comma terzo, della Costituzione. Tale ampia e composita accezione di sicurezza viene espressa normativamente con il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito con modificazioni nella legge 18 aprile 2017, n. 48, agli articoli 1, comma 2, 2 e 3.

In conclusione, il concetto di sicurezza vigente nel nostro ordinamento consente l’intervento delle autonomie regionali, purché queste si muovano nell’ambito delle competenze che l’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, assegna loro in via concorrente o residuale rispetto alla competenza esclusiva statale.

Passando all’oggetto della decisione della Corte costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l’articolo 1, comma 1, della legge regionale Basilicata n. 45 del 2018, che enuncia le finalità generali dell’intervento normativo regionale in materia di pubblica sicurezza, stabilendo che la Regione, nel rispetto delle competenze attribuite dall’articolo 117 della Costituzione, concorre allo sviluppo della convivenza civile della comunità regionale anche intervenendo con diverse modalità nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e organizzata. Secondo il ricorrente la disposizione in questione sarebbe troppo generica, e pertanto capace di travalicare le competenze regionali per interferire con quelle assegnate allo Stato in via esclusiva dall’articolo 117, co. 2, lett. h), della Costituzione. La Corte costituzionale ritiene la questione infondata, perché, anche se la norma si connota per una certa vaghezza, evoca ambiti generalmente riconducibili alla competenza regionale. Infatti, la norma impugnata si riferisce ad attività di promozione socio-culturale non esorbitanti dalle attribuzioni regionali (come già espresso dalla stessa Corte in precedenza, per esempio nelle sentenze n. 116/2019 e 208/2018) e fa riferimento ad iniziative di prevenzione e di lotta alla criminalità, che non comportano l’esercizio di poteri coercitivi o autoritativi tipici delle funzioni di polizia statale.

Per quanto riguarda gli articoli 2, co. 2, lett. a), 3, co. 1, lett. d), e 6, co. 1, della menzionata legge regionale della Basilicata, vengono impugnati dal ricorrente perché introdurrebbero, almeno potenzialmente, misure di politica criminale in materia di ordine pubblico e sicurezza allo scopo di contrastare i fenomeni d’illegalità e criminalità comune e organizzata, andando a disciplinare settori diversi da quelli indicati dalle linee generali approvate in Conferenza unificata su proposta del Ministero dell’interno, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 2, d.l. 14/2017. Tali disposizioni prevedono la stipula di intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato e con altri enti e associazioni; la predisposizione di programmi di attività volti ad accrescere i livelli di sicurezza e a contrastare l’illegalità; l’attuazione di politiche di contrasto agli abusi fisici e psicologici nei confronti dei soggetti più deboli della società. La Corte ha già ribadito che la disciplina di un’attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può essere recata dalla legge regionale se è “tale da poter essere ricondott(a) a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale” (sentenze n. 208 del 2018 e n. 35 del 2012), per cui le censure mosse dalla difesa dello Stato con riferimento alle suddette disposizioni non sono considerate fondate dalla Consulta, in quanto alludono ad interventi relativi a politiche socio-assistenziali di spettanza regionale e quindi sono prive di portata lesiva: non sono sufficienti dei

vaghi richiami alla criminalità e all'illegalità nelle finalità degli articoli censurati per generare dei conflitti, anche solo potenziali, con la disciplina di prevenzione e repressione dei reati connessa all'art. 117, co. 2, lett. h), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto anche un'autonoma censura avverso lo stesso articolo 3, comma 1, lettera d), della l.r. Basilicata, laddove prevede la possibilità che la Regione stipuli accordi con "enti e associazioni afferenti al terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000", perché violerebbe l'articolo 3 della Costituzione, risultando discriminatoria rispetto a quelle associazioni che, pur operanti sul territorio regionale, sarebbero iscritte, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), nel registro nazionale e non in quello regionale. Tuttavia, la Corte costituzionale non ritiene fondata nemmeno detta questione di legittimità, in quanto la particella "ovvero", nel contesto della disposizione in oggetto, ha valore disgiuntivo e non meramente esplicativo come ritiene il ricorrente, per cui si deve ritenere che la norma si riferisca in generale agli enti e alle associazioni del terzo settore, inclusi quelli iscritti nel registro nazionale.

La Corte costituzionale si pronuncia per l'infondatezza anche di un'altra questione di legittimità sollevata dal Governo impugnando l'articolo 5, commi 1 e 2, della legge regionale 45/2018 della Basilicata. A detta del ricorrente, tali disposizioni, nel consentire alla Regione di promuovere iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi di assistenza di tipo materiale e psicologica, utili a prevenire e contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, "anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa", disciplinerebbero la formazione delle forze dell'ordine, il cui addestramento, trattandosi di corpi di appartenenza statale, sarebbe di spettanza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. h), Cost. Secondo la Consulta, invece, da una lettura complessiva del dato normativo, si desume che i destinatari delle iniziative sono da rinvenire nella popolazione anziana, tra cui si possono annoverare individui deboli e potenzialmente vulnerabili, che la Regione si premura di assistere e rendere edotti, anche in collaborazione con le forze dell'ordine, circa i rischi derivanti da possibili attività a loro danno costituenti fatti di reato. Quindi il legislatore regionale è intervenuto in una prospettiva di prevenzione sociale, volta a formare la popolazione, e non gli organi di polizia, oltre al fatto che la partecipazione delle forze dell'ordine ha carattere solo eventuale, come si può desumere dall'utilizzo dell'avverbio "anche" in riferimento alla loro collaborazione ai progetti di informazione e formazione organizzati. Escluso il coinvolgimento necessario delle forze di polizia, resta conseguentemente da scartare la violazione della competenza statale di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera h), Cost.

L'Avvocatura generale dello Stato solleva questione di legittimità anche nei confronti dell'articolo 7 della legge regionale Basilicata n. 45 del 2018, il quale assicura il patrocinio a spese della Regione agli accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo di legittima difesa e a coloro che, all'esito di un giudizio, sono stati assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa. Tale disciplina si porrebbe in contrasto con la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza assegnata allo Stato dall'articolo 117, comma 2, lett. h), Cost., in quanto coinvolgerebbe valutazioni politiche in materia di prevenzione dei reati e contrasto alla criminalità e profilerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di "giurisdizione e norme processuali", di cui alla lettera l), dell'art. 117, comma secondo, Cost., poiché il sostegno economico all'accusato, sia attraverso il difensore d'ufficio sia attraverso il patrocinio gratuito, attiene alla disciplina del diritto di difesa. La Corte osserva, in via preliminare, che, nonostante il ricorrente abbia impugnato l'intero testo dell'articolo 7 della l.r. 45/2018, le censure mosse sono riferibili solo al secondo comma di detta norma, a cui quindi è possibile limitare l'esame. Procedendo all'analisi nel merito della questione, la Consulta richiama il suo orientamento costante in materia di patrocinio a spese della Regione, che ha avuto modo di esprimere in svariati precedenti. In particolare, si ricorda la sentenza n. 299 del 2010, con riferimento ad una norma della Regione Puglia che garantiva la tutela legale agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio

della Regione, in cui il giudice delle leggi ha chiarito che la disposizione concerne aspetti pienamente riconducibili alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., e che tale conclusione si impone anche alla parallela disciplina del diritto di difesa prevista per i non abbienti. Nella sentenza n.81 del 2017, avente ad oggetto una norma della Regione Veneto in tutto e per tutto simile alla fattispecie oggetto del giudizio odierno, la Corte ha ribadito le affermazioni contenute nella decisione del 2010. Infine, nella sentenza n. 172 del 2017, relativa a una disposizione similare della Regione Liguria, la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità della norma per contrasto con l'articolo 117, co. 2, lett. h), Cost., ma ha anche incidentalmente affermato che norme regionali di tale tipo sono lesive della competenza esclusiva statale in materia di norme processuali e ordinamento penale, ribadendone l'incompatibilità anche con l'art. 117, co. 2, lett. l), Cost. Alla luce della ricordata giurisprudenza, la Consulta dichiara fondata la questione sollevata e l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 2, della l.r. Basilicata 45/2018, per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost.; mentre la censura relativa alla lettera h) dell'art. 117, comma secondo, Cost., rimane assorbita.

Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità relativamente all'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, comma 1, lettera c), nella legge reg. Basilicata n. 41 del 2009. In base a tale disposizione, la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, promuove il "potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose", con l'intento di assicurare un adeguato livello di controllo sul territorio, mediante uno svolgimento più efficiente delle funzioni di polizia locale. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione in oggetto contrasterebbe con la competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, co. 2, lett. h), Cost.), in quanto la partecipazione della polizia locale alle funzioni di controllo del territorio potrebbe esplicitarsi solo nell'ambito di piani coordinati redatti in conformità alle direttive impartite dal Ministro dell'interno. Secondo la Corte costituzionale, la questione non è fondata. È vero che la norma, rafforzando l'attività di vigilanza svolta dalla polizia locale, può interferire nelle attività inerenti il controllo del territorio e quindi di competenza esclusiva dello Stato; inoltre, già in decisioni precedenti della Consulta (sent. n. 167/2010; n. 35/2011) è stato affermato che l'eventuale assegnazione di compiti attinenti alla pubblica sicurezza, tra cui l'attività di controllo sul territorio, non può essere decisa unilateralmente dalla Regione, pena l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico; infine, tale principio trova espressione in diversi riferimenti normativi. Tuttavia, alla luce del concetto attuale di "sicurezza integrata" che si è andato delineando negli anni ai sensi dell'interpretazione corrente data all'articolo 118, comma terzo, della Costituzione, non è possibile impedire alle Regioni di sollecitare lo Stato affinché questo ricalibri la distribuzione della forza pubblica sul territorio per esercitare attività di controllo dove è più necessario. La stessa Corte, in precedenza, ha ribadito che alla Regione spetta, nell'esercizio delle proprie competenze, di svolgere "attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza" (sent. n. 167/2010). In tal senso, la Regione può promuovere il potenziamento delle attività di vigilanza ad opera delle forze di polizia locale, "previa intesa con gli enti locali interessati" (come prevede l'art. 29-bis, co. 1, lett. c), l.r. Basilicata n. 41/2009), purché nell'ambito dei piani predisposti dal Ministro dell'interno. Secondo la Consulta, così interpretata, la disposizione censurata non viola l'art. 117, co. 2, lett. h), della Costituzione.

Per questi motivi, la Corte costituzionale dichiara: l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, co. 2, della l.r. Basilicata 45/2018; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, della l.r. citata, in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. h), Cost.; la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, co. 2, lett. a), 3, co. 1, lett. d), e 6, co. 1, della legge reg. Basilicata, in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. h), Cost.; l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, co. 1 e 2, l.r. 45/2018, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lett. h), Cost.; l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8

della legge reg. Basilicata 45/2018, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, co. 1, lett. c), l.r. Basilicata n. 41/2009, in riferimento all'articolo 117, comma 2, lettera h), della Costituzione.

SENTENZA N. 285

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7 e 8 della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 gennaio-4 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019, iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7 e «8, comma 1, lettera c» (recte: 8, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, comma 1, lettera c, della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, intitolata «Polizia locale e politiche di sicurezza urbana»), della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), per violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lettere h) e l), della Costituzione.

2.– Prima di esaminare le singole censure avanzate dalla difesa statale, questa Corte ritiene opportuno premettere alcune considerazioni in ordine alla materia «ordine pubblico e sicurezza», di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., anche alla luce del recente intervento, realizzato dallo Stato, di cui al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48.

2.1.– Già a partire dal secondo trasferimento di funzioni alle Regioni, il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha individuato espressamente la pubblica sicurezza tra le materie in cui lo Stato avrebbe conservato il potere di esercitare le corrispondenti funzioni amministrative.

Al di fuori di tale ambito, l'art. 9 del menzionato d.P.R. ha stabilito che le Regioni e gli enti locali devono considerarsi titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi attribuite o trasferite e nelle materie nelle quali è delegato alle Regioni l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici.

È stata così sancita una «interdipendenza funzionale» (sentenza n. 77 del 1987), una sorta di parallelismo tra le attività di polizia amministrativa e le materie attribuite agli enti regionali.

Con riguardo alle attività relative alla materia «polizia locale urbana e rurale», di competenza concorrente ai sensi del previgente art. 117, primo comma, Cost., l'art. 18 del d.P.R. n. 616 del 1977 ha specificato, con una previsione di portata residuale, che in tale ambito sono da ricomprendere tutte quelle attività di polizia svolte «esclusivamente nel territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali».

Tale ripartizione è stata poi confermata dal cosiddetto terzo trasferimento di funzioni: l'art. 159, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) ha precisato che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

2.2.– In tale quadro, alla vigilia della entrata in vigore della revisione costituzionale del Titolo V, questa Corte ha confermato la distinzione tra la «polizia locale urbana e rurale», di competenza concorrente, e le altre funzioni rientranti nella nozione di polizia amministrativa, trasferite alle Regioni come funzioni accessorie rispetto agli ambiti materiali loro attribuiti, da un lato, e le attribuzioni «attinenti alla sicurezza pubblica, riservate in via esclusiva allo Stato ex art. 4 del medesimo d.P.R. n. 616 del 1977», dall'altro (sentenza n. 290 del 2001).

In particolare, «[l]a funzione di polizia di sicurezza [...] riguarda [...] le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferisce alla attività di polizia giudiziaria e a quella di pubblica sicurezza; la funzione di polizia amministrativa riguarda, diversamente, l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale» (sentenza n. 290 del 2001).

La definizione di ordine pubblico e sicurezza «nulla aggiunge alla tradizionale nozione [...]», che «riserva allo Stato [...] le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali

l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento». Non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, dunque, «ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile». Siffatta precisazione «è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali» (sentenza n. 290 del 2001).

2.3.– Tali affermazioni sono state riprese dalla giurisprudenza di questa Corte successiva alla riforma del Titolo V. Ai fini della ripartizione disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (il quale non a caso esclude, dall'ambito materiale di competenza statale, la «polizia amministrativa locale»), sono assegnate allo Stato le funzioni dirette a prevenire e a reprimere reati, in vista della tutela di «interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni» (da ultimo, tra le tante, sentenza n. 116 del 2019 e, nello stesso senso, sentenza n. 208 del 2018), tutti ricompresi nella «ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sentenza n. 148 del 2018).

D'altro canto, questa Corte ha ribadito, sulla scorta di quanto affermato nella sentenza n. 290 del 2001, la necessità di delimitare l'ambito materiale della competenza in questione, affermando che gli «“interessi pubblici primari” che vengono in rilievo ai fini considerati sono [...] unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività» (sentenza n. 300 del 2011). La potestà legislativa regionale può essere esercitata non solo per disciplinare generici interessi pubblici, come pure affermato nella sentenza n. 290 del 2001, ma anche per garantire beni giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 300 del 2011).

Per costante orientamento di questa Corte, allora, l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari.

Non a caso l'ordinamento conosce, accanto al nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ancorché con essa non coincidenti. La sicurezza può ben assumere una possibile declinazione pluralista, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione: ad una sicurezza in «senso stretto» (o sicurezza primaria) può essere affiancata, infatti, una sicurezza «in senso lato» (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale.

Alle Regioni è così consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio.

2.4.– Tale ampia accezione di sicurezza è stata accolta dal citato d.l. n. 14 del 2017, che all'art. 1 fa esplicito riferimento al concetto di sicurezza integrata, da intendersi come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle

proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (comma 2).

L'art. 2 del citato decreto-legge ha affidato ad apposite linee generali, da adottare con accordo sancito in sede di Conferenza unificata (su proposta del Ministro dell'interno), il compito di «coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale», nei settori di intervento ivi indicati, tenendo conto della «necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate».

2.5.– Il d.l. n. 14 del 2017 ha così contribuito a dare attuazione all'art. 118, terzo comma, Cost., prevedendo che, in attuazione delle summenzionate linee generali, Stato, Regioni e Province autonome possano concludere «specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale» (art. 3, comma 1). Le Regioni e le Province autonome possono altresì sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, «ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa» (art. 3, comma 2).

In tal senso, il menzionato decreto-legge ha disciplinato in senso ampio e trasversale le «forme di coordinamento» previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., coinvolgendo gli enti regionali non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come portatori di interessi che, ancorché non direttamente afferenti alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., sono teleologicamente connessi alla competenza esclusiva statale.

Nel disegno del legislatore statale, infatti, l'intervento regionale dovrebbe assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi.

2.6.– Peraltro, secondo quanto previsto dalle «Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata (art. 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48)», approvate nella seduta della Conferenza unificata del 24 gennaio 2018, le autonomie territoriali possono dotarsi di «strumenti di “prevenzione situazionale” che [...] mirano a ridurre le opportunità di commettere reati unitamente alle misure volte a sostenere la partecipazione dei cittadini alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi (“prevenzione comunitaria”) e agli interventi di prevenzione sociale finalizzati al contenimento dei fattori criminogeni». Proprio nell'ottica di valorizzare la «prevenzione comunitaria», l'ultimo punto delle linee generali è dedicato alla «inclusione sociale», che richiama la necessità di interventi finalizzati alla promozione dell'«uso sociale del territorio», alla coesione sociale, al contrasto del «sentimento di insicurezza», alla diffusione della cultura della legalità, alla predisposizione di misure di assistenza psicologica alle vittime dei reati.

3.– Alla luce di tali premesse, è possibile esaminare le questioni poste dalla difesa dello Stato, tenendo conto della rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza, la quale consente l'intervento delle autonomie regionali purché queste si muovano nell'ambito delle competenze che l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. assegna loro in via concorrente o residuale.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, che enuncia le finalità generali del menzionato intervento normativo, stabilendo che la Regione, «nel rispetto delle competenze stabilite dall'articolo 117 della Costituzione, considerando la sicurezza quale bene comune essenziale per uno sviluppo ordinato e durevole della convivenza civile della comunità regionale, concorre allo sviluppo della stessa attraverso interventi nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e organizzata, anche attraverso iniziative di sostegno alle vittime della criminalità e di sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche, assumendo direttamente iniziative e concedendo finanziamenti per la realizzazione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza in ambito regionale. La Regione promuove altresì interventi finalizzati al contrasto del fenomeno delle truffe ai danni della popolazione anziana».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato si tratterebbe di una disposizione eccessivamente generica, capace di esondare dalle competenze regionali per abbracciare la materia «ordine pubblico e sicurezza» assegnata, dalla Costituzione, allo Stato.

4.1.– La questione non è fondata.

Si tratta di una norma – per così dire – programmatica: la sua portata precettiva deve essere declinata alla luce dei singoli interventi disciplinati dalla legge. In tal senso, pur scontando una certa vaghezza, le azioni elencate non possono dirsi di per sé contrarie alla ripartizione costituzionale di competenze, posto che, almeno prima facie, evocano ambiti riconosciuti alle Regioni dalla stessa disciplina statale contenuta nel d.l. n. 14 del 2017, come specificata dalle menzionate linee generali approvate in Conferenza unificata.

4.1.1.– Per un verso, infatti, l'impugnato art. 1, comma 1, si riferisce ad attività di promozione socio-culturale non esorbitanti dalle attribuzioni regionali (ex plurimis, sentenze n. 116 del 2019 e n. 208 del 2018); per altro verso, il riferimento ad iniziative di «prevenzione» e di «lotta» alla criminalità deve essere riferito ad attività che non comportano l'esercizio di poteri coercitivi o autoritativi tipici delle funzioni relative all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

5.– Il ricorrente ha censurato, altresì, l'art. 2, comma 2, lettera a), l'art. 3, comma 1, lettera d), e l'art. 6, comma 1, della menzionata legge della Regione Basilicata.

Ad avviso della difesa statale, tali disposizioni, nel prevedere, allo scopo di contrastare i fenomeni d'illegalità e criminalità comune e organizzata, «attività [...] volt[e] ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale», «intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato» e con altri «enti e associazioni», nonché politiche di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli, «quali bambini, anziani, diversamente abili sia fisici che psichiatrici, ospiti presso strutture sia pubbliche che private», riguarderebbero, almeno potenzialmente, misure di politica criminale in materia di ordine pubblico e sicurezza. Le Regioni non potrebbero disciplinare settori diversi da quelli indicati dalle linee generali approvate in Conferenza unificata su proposta del Ministro dell'interno, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 14 del 2017.

5.1.– Le censure non sono fondate.

Come si è già visto con riferimento all'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata, le disposizioni censurate alludono ad interventi relativi a politiche socio-assistenziali di spettanza regionale. L'art. 2, comma 2, lettera a), prevede, infatti, la possibilità di predisporre «programmi di

attività [...] volti ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale»; l'art. 6, comma 1, della stessa legge regionale richiama «politiche attuative di contrasto» agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli, «quali bambini, anziani, diversamente abili sia fisici che psichiatrici, ospiti presso strutture sia pubbliche che private». Come ha recentemente ribadito questa Corte in casi analoghi, la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può venire assegnata alla legge regionale se è «“tale da poter essere ricondott(a) a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale”» (sentenze n. 208 del 2018 e n. 35 del 2012).

Considerazioni analoghe valgono per l'art. 3, comma 1, lettera d), della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, laddove fa riferimento ad «intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato [...] nonché con enti e associazioni».

Si tratta di norme, dunque, prive di portata lesiva: non è sufficiente, infatti, il vago richiamo ai «fenomeni d'illegalità» e di «criminalità comune e organizzata» (art. 3, comma 1, citato) per generare quelle «interferenze, anche potenziali», con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati, alle quali la giurisprudenza di questa Corte ricollega l'invasione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (sentenze n. 208 del 2018 e n. 35 del 2012).

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi proposto una autonoma censura avverso lo stesso art. 3, comma 1, lettera d), della citata legge regionale, nella parte in cui prevede la possibilità che la Regione stipuli accordi e intese con «enti e associazioni afferenti al terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000 [...]».

La disposizione violerebbe l'art. 3 Cost., risultando discriminatoria rispetto a quelle associazioni che, pur operanti sul territorio regionale, sarebbero iscritte, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), nel registro nazionale e non in quello regionale.

6.1.– La questione non è fondata nei termini di seguito precisati.

È evidente, infatti, che la norma censurata si riferisce, per un verso, alle associazioni di volontariato regionale, disciplinate dalla relativa legge della Regione e, per altro verso, alle associazioni «afferenti al terzo settore». Poiché l'espressione “ovvero”, in questo contesto, assume un valore disgiuntivo e non meramente esplicativo, la disposizione impugnata non può non riferirsi anche alle associazioni iscritte al registro nazionale di cui agli artt. 45 e seguenti del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106».

L'asserito effetto discriminatorio argomentato dall'Avvocatura generale dello Stato è dunque insussistente, non avendo la difesa dello Stato tenuto in considerazione la duplice categoria associativa coinvolta nella stipula di accordi di collaborazione con la Regione.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 5, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018.

Tali disposizioni, nel consentire alla Regione di promuovere iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi di assistenza di tipo materiale e di assistenza psicologica, utili a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, «anche in collaborazione

con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa», disciplinerebbero la formazione delle forze dell'ordine, il cui addestramento, trattandosi di corpi di appartenenza statale, sarebbe di esclusiva spettanza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

7.1.– La questione non è fondata.

La censura muove dall'erroneo presupposto ermeneutico che le iniziative formative, di cui alla disposizione censurata, siano dirette alle forze di polizia. Al contrario, da una lettura complessiva del dato normativo, si desume che i destinatari delle iniziative sono da rinvenire nella popolazione anziana, tra cui possono annoverarsi individui deboli e potenzialmente vulnerabili, che la Regione si premura di assistere e rendere edotti, anche in collaborazione con le forze di polizia, circa i rischi derivanti da possibili attività a loro danno costituenti fatti di reato.

7.2.– In ogni caso, il legislatore regionale è intervenuto in una prospettiva di prevenzione sociale, che è confermata dal carattere eventuale della partecipazione delle forze di polizia: la Regione, infatti, realizza gli interventi sopra menzionati «anche» in collaborazione con le forze dell'ordine, previa stipula di una intesa. È evidente che, laddove non vi sia un concorso di volontà tra la Regione e i soggetti preposti alle funzioni di pubblica sicurezza, questi non saranno tenuti a partecipare alle attività formative.

La disciplina legislativa, da questo punto di vista, è diretta, anzitutto, alla amministrazione regionale e locale, che è chiamata a coinvolgere, nella predisposizione delle iniziative di cui sopra, le forze di polizia, le quali restano pur sempre non obbligate a prestare il proprio ausilio ai programmi predisposti dalla Regione.

Escluso il coinvolgimento necessario delle forze di polizia, resta conseguentemente da scartare la violazione della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La disciplina impugnata non è assimilabile a quelle ipotesi normative, già dichiarate costituzionalmente illegittime, che richiedevano la partecipazione necessaria ad organi regionali di rappresentanti dello Stato o comunque dell'autorità di pubblica sicurezza (sentenza n. 134 del 2004, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g, e all'art. 108, primo comma, Cost.; sentenza n. 55 del 2001, in relazione ad alcune disposizioni statutarie della Regione Siciliana).

In una recente decisione, questa Corte si è pronunciata per la non fondatezza della questione: infatti, a fronte di una norma regionale che prevedeva il coinvolgimento facoltativo delle forze di polizia ad un tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo, è stata riconosciuta la portata essenzialmente «informativ[a] e conoscitiv[a]» dell'attività in oggetto, anche alla luce del carattere eventuale e facoltativo della partecipazione dei rappresentanti delle forze di polizia, pur sempre subordinata ad una «previa intesa con gli enti di appartenenza» (sentenza n. 116 del 2019).

8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, il quale, al comma 1, stabilisce che la Regione «favorisce gli interventi di assistenza e di aiuto ai familiari degli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, nonché degli altri soggetti deceduti, vittime della criminalità, mediante: a) assistenza legale; b) contributi utili ad affrontare emergenze economiche causate dal decesso». Il comma 2 dello stesso articolo assicura invece il patrocinio a spese della Regione a coloro che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima

difesa. Lo stesso comma affida alla Giunta regionale la definizione, con apposito regolamento, dei criteri e delle modalità per l'accesso al patrocinio.

Tale disciplina si porrebbe in contrasto, per un verso, con la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza assegnata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., coinvolgendo «valutazioni politiche in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità»; per altro verso, si profilerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di «giurisdizione e norme processuali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., posto che il sostegno, anche economico, all'accusato, sia attraverso il difensore d'ufficio sia attraverso il gratuito patrocinio, attiene alla disciplina del diritto di difesa.

8.1.– In via preliminare, deve essere chiarito come, nonostante sia stato formalmente impugnato l'intero art. 7 della citata legge regionale, le censure dell'Avvocatura generale siano rivolte esclusivamente al comma 2 del menzionato articolo. Per tale ragione, questa Corte ritiene necessario delimitare l'esame della questione al solo comma 2 dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018.

8.2.– La questione è fondata.

Il comma censurato assicura il patrocinio a spese della Regione agli «accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa» e a coloro che, all'esito di un giudizio, sono stati «assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa». Si tratta di una ipotesi normativa ben diversa, all'evidenza, dalla tipologia di prestazioni previste dall'art. 7, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, che garantisce la «assistenza legale» ai familiari delle vittime di attività criminosa: questo particolare intervento di supporto, predisposto dall'amministrazione regionale, non allude a una vera e propria assistenza processuale in giudizio, ma a una attività di consulenza, di natura stragiudiziale, insuscettibile di tradursi in un patrocinio processuale.

8.2.1.– Con riferimento al patrocinio a spese della Regione, è utile richiamare alcuni precedenti, opportunamente evocati dall'Avvocatura generale, con cui questa Corte ha scrutinato fattispecie regionali di portata analoga alla disposizione impugnata.

Con riferimento a una norma della Regione Puglia che garantiva la tutela legale «[...] agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione», questa Corte ha chiarito che simile disposizione concerneva, «all'evidenza, aspetti [...] riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. [...]». Peraltro, questa conclusione si impone anche in riferimento alla disciplina del diritto di difesa dei non abbienti, che le norme statali contemplano in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, garantendolo anche allo straniero e all'apolide residente nello Stato (artt. 74 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»). [...] [N]eppure in relazione a questo profilo la norma è riconducibile ad un ambito materiale di competenza regionale (in particolare, a quello dei servizi e dell'assistenza sociale), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima» (sentenza n. 299 del 2010).

Nella sentenza n. 81 del 2017, avente ad oggetto una norma regionale, in tutto e per tutto simile alla fattispecie oggetto dell'odierno giudizio, che prevedeva il patrocinio a spese della Regione «nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, [fossero] accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo per aver tentato di difendere se stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di un'offesa ingiusta», questa Corte ha ribadito le

affermazioni contenute nella sentenza n. 299 del 2010. È, infatti, «il codice di rito penale che stabilisce l'obbligatorietà della difesa tecnica nel relativo processo, prevedendo, in mancanza della designazione di un difensore di fiducia, la nomina di un difensore d'ufficio e l'obbligo della parte di retribuirlo, qualora difettino le condizioni per accedere al gratuito patrocinio (art. 369-bis, del codice di procedura penale). Quest'ultimo costituisce poi oggetto delle norme statali [...], anche con riguardo alla persona offesa dal reato; per quest'ultima, le stesse prevedono, in relazione a determinati reati, il patrocinio gratuito anche in deroga dei limiti di reddito espressamente stabiliti (art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002)» (sentenza n. 81 del 2017).

8.2.2.– Infine, nella sentenza n. 172 del 2017, relativa a una disposizione della Regione Liguria che assicurava il patrocinio a spese della Regione ai cittadini, «vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, [...] indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa», questa Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (ordine pubblico e sicurezza), ma, in un passaggio della motivazione, ha confermato incidentalmente come simili norme regionali siano comunque lesive della competenza esclusiva statale in materia di norme processuali, ribadendone l'incompatibilità con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

8.2.3.– Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La censura relativa all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. rimane assorbita.

9.– Resta da esaminare la questione relativa all'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 41 del 2009.

In base a tale disposizione, «[a] fine di assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale», la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, promuove il «potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose». Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione in esame contrasterebbe con la competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, attenendo alle funzioni di controllo del territorio, da annoverare tra i compiti inerenti alla pubblica sicurezza. La partecipazione della polizia locale a tale funzione potrebbe esplicitarsi solo nell'ambito di piani coordinati redatti in conformità alle direttive impartite dal Ministro dell'interno.

9.1.– La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Non vi è dubbio che la norma, nel rafforzare l'attività di vigilanza svolta dalla polizia locale, possa interferire nelle attività inerenti al controllo del territorio.

Come questa Corte si è trovata ad affermare con riguardo ad una norma di una Regione ad autonomia speciale, che affidava alla polizia locale funzioni di presidio del territorio «al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana degli ambiti territoriali di riferimento», l'eventuale assegnazione di compiti attinenti alla pubblica sicurezza, tra cui evidentemente rientra l'attività di pattugliamento del territorio, non può essere decisa unilateralmente dalla Regione, pena l'invasione della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (sentenza n. 167 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 35 del 2011).

9.2.– A conferma del principio enunciato da tali decisioni, militano una serie di riferimenti normativi presenti nel tessuto dell'ordinamento. Il combinato disposto dei commi 1, lettera c), e 2 dell'art. 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale) prevede che possano essere assegnati alla polizia municipale compiti ausiliari di pubblica sicurezza, ma solo su decisione del prefetto, previa comunicazione al sindaco; la medesima legge stabilisce, all'art. 3, che gli addetti alla polizia municipale «collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato», ma solo «previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità».

Più nello specifico, proprio con riguardo al controllo del territorio, il comma 8 dell'art. 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, assegna al Ministro dell'interno il potere di emanare direttive «per la realizzazione a livello provinciale, nell'ambito delle potestà attribuite al prefetto [...], di piani coordinati di controllo del territorio da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, ai quali possono partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale». In tal senso, è al Ministro dell'interno e ai prefetti in ambito provinciale che spetta coinvolgere la polizia municipale per compiti di controllo del territorio, eventualmente promuovendo «le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le regioni e le Amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano» (art. 7, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000, recante «Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa»).

9.3.– Nell'ambito della rinnovata strategia istituzionale volta a garantire la sicurezza integrata, tuttavia, non è possibile impedire alla Regione di sollecitare lo Stato affinché questo ricalibri la distribuzione della forza pubblica sul territorio. Non a caso, l'art. 3 del d.l. n. 14 del 2017 prevede la possibilità che Stato e Regioni concludano «specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata»; questa stessa Corte ha ammesso che la Regione, seppur nell'esercizio delle proprie competenze, possa svolgere una «attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza» (sentenza n. 167 del 2010).

In tal senso, la Regione può promuovere il potenziamento delle attività di vigilanza ad opera delle forze di polizia locale, «previa intesa con gli enti locali interessati» (come prevede l'impugnato art. 29-bis, comma 1, lettera c, della legge reg. Basilicata n. 41 del 2009), purché nell'ambito dei piani predisposti dal Ministro dell'interno.

Così interpretata, la disposizione censurata non viola l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la

promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), e 6, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera d), della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, comma 1, lettera c), della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2019.

Sentenza: 3 dicembre 2019, n. 286

Materia: ambiente, energia

Parametri invocati: art. 117 comma terzo Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 32 della l.r. Basilicata 38/2018 nella parte in cui ha introdotto le lettere a.3), b.3) e b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili);
- illegittimità costituzionale dell'art. 43 della l.r. Basilicata 38/2018.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato diverse disposizioni della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), alcune delle quali riguardano gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (di seguito: impianti FER): si tratta degli artt. 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52.

L'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8. Il nuovo art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 detta "Limiti all'utilizzo della PAS per gli impianti eolici e fotovoltaici".

In via generale, esso determina in 200 kW la soglia di potenza nominale massima entro la quale è possibile ricorrere per gli impianti eolici e fotovoltaici alla procedura abilitativa semplificata (PAS) disciplinata dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. L'oggetto delle questioni, benché formalmente esteso a tutto l'art. 32, è limitato alle lettere a.3), b.3) e b.4) del comma 1 nonché al comma 2 del nuovo testo dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

La disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. nella parte in cui prevede, alle suddette lettere a.3) e b.3), una distanza minima tra gli impianti eolici o fotovoltaici e gli altri impianti dello stesso tipo (o altri impianti FER presenti ovvero autorizzati) "non inferiore ad 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto", in quanto la condizione per accedere alla PAS così introdotta contrasterebbe con i principi fondamentali nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato.

La Corte ha affermato più volte che "la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia 'tutela dell'ambiente', anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia' (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (ex multis, sentenza n. 14 del 2018)" (sentenza n. 177 del 2018). Pertanto, il legislatore statale "attraverso la disciplina delle procedure

per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale" (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012). Principi che si desumono dalle "Linee guida" di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale (sentenza n. 86 del 2019).

In particolare, le citate linee guida sono atti di normazione secondaria che, in settori squisitamente tecnici, completano la normativa primaria, sicché essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenza n. 69 del 2018). Tale vincolatività è confermata anche dal fatto che esse sono state adottate in sede di Conferenza unificata, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, e quindi nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni (sentenza n. 308 del 2011).

Alle regioni è consentito soltanto di individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, come prevede il paragrafo 17.1. delle linee guida (sentenza n. 69 del 2018).

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare le aree e i siti non idonei non permette invece che le regioni prescrivano limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (sentenza n. 13 del 2014).

Pertanto, la soluzione legislativa adottata dalla Regione Basilicata, stabilendo in via generale, ed escludendo così un'istruttoria e una valutazione in concreto dei luoghi da operare in sede procedimentale, vincoli di distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale e valevoli sull'intero territorio regionale, non garantisce il rispetto dei descritti principi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti (sentenza n. 69 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), in violazione del principio, di derivazione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, attuato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 28 del 2011, che puntualmente disciplina le varie ipotesi in cui l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili è possibile all'esito di una procedura abilitativa semplificata (PAS).

La norma impugnata rinnova sostanzialmente i vizi che hanno condotto la Corte, con la sentenza n. 86 del 2019, a dichiarare l'illegittimità degli artt. 5 e 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui introducevano gli artt. 5, commi 1 e 2, e 6-bis, comma 1, della stessa legge reg. Basilicata n. 8 del 2012. Anch'essa, infatti, pur muovendosi secondo quanto previsto dal comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui estende l'applicazione della PAS agli impianti di potenza fino a 200 kW, introduce poi previsioni che si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio di questi impianti attraverso la previsione di condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle stabilite dal legislatore statale per il rilascio della PAS.

Il contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si fa ancora più radicale per il fatto che, in base al nuovo art. 6, che presenta, in questo, contenuto analogo a quello del già dichiarato illegittimo art. 6-bis, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, il mancato rispetto delle condizioni in esso previste comporta l'inapplicabilità del regime dell'autorizzazione unica regionale, prevista invece per gli impianti fotovoltaici ed eolici con potenza massima fino a 200 kW dai previgenti artt. 5, comma 2, e 6, comma 2, della stessa legge regionale. Con la conseguenza che gli ingiustificati aggravii imposti dall'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 possono giungere fino al punto di impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti.

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha introdotto le lettere a.3) e b.3) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

L'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è censurato anche nella parte in cui ha introdotto la lettera b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, che prevede, quale ulteriore condizione per la costruzione e l'esercizio degli impianti FER con potenza nominale non superiore a 200 kW, che gli impianti solari di conversione fotovoltaica devono avere la disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a 3 volte la superficie del generatore fotovoltaico, attraverso l'asservimento di particelle catastali contigue, sul quale non potrà essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque tipo di fonte rinnovabili.

Secondo la Corte la questione promossa è fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost..

La disciplina sul regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, i cui principi fondamentali, vincolanti per il legislatore regionale, si desumono dalle linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010, adottato in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011. Tale normativa è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, in conformità con la normativa dell'Unione europea. L'assenza, nel contesto dei detti principi, della previsione di superfici minime per l'accesso alla PAS di impianti fotovoltaici, fa sì che non sia compatibile con essi la previsione impugnata, che, richiedendo invece la disponibilità di una superficie pari almeno al triplo di quella del generatore, si traduce in un ingiustificato aggravio per la realizzazione e l'esercizio degli impianti, in contrasto con il più volte ricordato principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili.

Inoltre, anche in questo caso, per effetto della norma censurata la condizione stabilita dal legislatore regionale può addirittura precludere in assoluto la realizzazione degli impianti, poiché non è prevista l'applicabilità del regime dell'autorizzazione unica ove la condizione non sia rispettata.

In definitiva, emergono con riguardo alla disposizione in esame vizi di illegittimità, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., analoghi a quelli che la sentenza n. 86 del 2019 ha accertato con riferimento all'art. 6-bis, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 (inserito dall'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017), che prescriveva (oltre a vincoli di distanze) lotti minimi per gli impianti eolici (comma 1, n. 1, lettera c) e un determinato rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile per gli impianti fotovoltaici a terra (comma 1, n. 2, lettera a).

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha introdotto la lettera b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

L'articolo 43 reca integrazioni all'allegato A della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015. Tale allegato indica i siti non idonei all'installazione di impianti FER. La norma introdotta dall'art.43 stabilisce che i cosiddetti Buffer (fasce di rispetto relative alle aree non idonee) di cui al punto 1.2 Beni monumentali 1.4 Beni paesaggistici: in riferimento a laghi ed invasi artificiali, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, centri urbani, centri storici, 2.4 Rete Natura 2000, così come individuati e definiti nell'Allegato A della legge regionale n. 54/2015, trovano applicazione esclusivamente nelle aree territoriali visibili dal bene monumentale vincolato se l'impianto FER in progetto non risulta in correlazione visiva con lo stesso bene vincolato da punti di vista privilegiati. La norma censurata prevede, dunque, una deroga alle fasce di rispetto nel caso in cui non ci sia un "contatto visivo" fra l'impianto e il sito protetto.

La disciplina delle aree non idonee all'installazione di impianti FER si pone al crocevia fra la materia della "tutela dell'ambiente" e quella della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (sentenza n. 86 del 2019).

Come già evidenziato in relazione alle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 32, l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dispone che le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione delle linee guida previste dallo stesso comma 10, che sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. Sia il testo di tale disposizione sia l'evidente "vocazione" dell'individuazione delle aree non idonee confermano, dunque, il nesso tra la disciplina di tali aree e la materia della tutela del paesaggio, ragion per cui le linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010 sono vincolanti per le regioni, in quanto standard omogenei di tutela dell'ambiente (comprensivo del paesaggio), espressivi del principio fondamentale di uniformità nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (sentenza n. 86 del 2019).

Ciò precisato, il punto 17.1 delle citate linee guida del 2010 stabilisce, come visto, che "l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria", i cui esiti sono "da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2" (cioè, in un atto di programmazione). L'allegato 3 dispone che "l'individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle Regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17", e che le Regioni possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno di quelle .

La Corte ha confermato che i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 impongono, fra l'altro, un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (sentenza n. 86 del 2019).

Nella regione Basilicata l'istruttoria in questione è stata svolta tramite una concertazione con organi statali (come risulta dall'art. 2, comma 1, e dall'allegato A della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015) e i suoi esiti sono stati recepiti negli allegati della stessa legge regionale.

Prevedendo una deroga alle fasce di rispetto delle aree non idonee stabilita in via generale, senza istruttoria e senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'art. 43 viola dunque i criteri fissati dalle linee guida del 2010 e, di conseguenza, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (da ultimo, sentenza n. 86 del 2019, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme analoghe della stessa Regione Basilicata).

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

SENTENZA N. 286

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-29 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019, iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicoletta Pisani per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con ricorso iscritto al n. 7 del registro ricorsi per il 2019, diverse disposizioni della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), alcune delle quali riguardano gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (di seguito: impianti FER): si tratta degli artt. 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52.

1.1. – Resta riservata a separata sentenza la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con lo stesso ricorso.

2.– Nel terzo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018. Tale disposizione introduce l'art. 2-bis nella legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010), intitolato «Cumulabilità degli impianti da FER ai fini della verifica di assoggettabilità alla VIA».

La norma censurata indica i casi in cui diversi progetti di impianti FER vanno considerati in modo cumulativo per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (di seguito: VIA), «[a]l fine di evitare l'elusione della normativa di tutela dell'ambiente e di impedire la frammentazione artificiosa» dei progetti (art. 2-bis, comma 1).

Secondo l'Avvocatura, l'art. 2-bis sarebbe in contrasto con l'art. 4 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), perché, mentre questo riferisce la valutazione cumulativa alla VIA, la norma regionale impugnata la "anticipa" alla fase di verifica di assoggettabilità a VIA. Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione, in quanto l'art. 4 indicato costituirebbe sia standard uniforme di tutela ambientale sia principio fondamentale nella materia dell'energia.

2.1.– La questione non è fondata.

Il ricorso trascura un significativo dato normativo: il decreto ministeriale n. 52 del 30 marzo 2015 (Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle regioni e province autonome, previsto dall'articolo 15 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116). Tale decreto riguarda specificamente la verifica di assoggettabilità a VIA dei progetti di competenza regionale e, al punto 4.1 dell'allegato, regola la valutazione cumulativa dei progetti «localizzati nel medesimo contesto ambientale e territoriale», stabilendo, fra l'altro, che «[l]'ambito territoriale è definito dalle autorità regionali competenti in base alle diverse tipologie progettuali e ai diversi contesti localizzativi, con le modalità previste al paragrafo 6 delle presenti linee guida».

Dopo le modifiche apportate al codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale») dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), due diverse disposizioni confermano che la verifica di assoggettabilità deve essere svolta sulla base del citato d.m. 30 marzo 2015. L'art. 6, comma 6, lettera d), cod. ambiente sottopone a verifica di assoggettabilità «i progetti elencati nell'allegato IV alla parte seconda del presente decreto, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015». L'art. 19, comma 10, cod. ambiente dispone che «[p]er i progetti elencati nell'allegato II-bis e nell'allegato IV alla parte seconda del presente decreto la verifica di assoggettabilità a VIA è effettuata applicando i criteri e le soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015».

Lo stesso codice dell'ambiente, inoltre, nell'indicare i «Criteri per la verifica di assoggettabilità di cui all'art. 19», dispone che «[l]e caratteristiche dei progetti debbono essere considerate tenendo conto, in particolare [...] del cumulo con altri progetti esistenti e/o approvati» (così l'Allegato V alla parte II del cod. ambiente). Ancora, si può ricordare che la sentenza n. 86 del 2019 di questa Corte ha annullato diverse disposizioni legislative della Regione Basilicata in materia di fonti di energia rinnovabili ma ha fatto salve le norme regionali antielusive, cioè quelle che «mirano al medesimo scopo, individuato dal legislatore statale, di evitare comportamenti surrettizi dei privati che, mediante una artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione di una normativa che potrebbe rivelarsi più gravosa rispetto a un'altra» (punto 3.3.2 del Considerato in diritto; si veda anche il punto 3.7.2).

Infine, anche la riduzione della soglia prevista dall'art. 2-bis, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015 (pure censurata nel ricorso) risulta coerente con il d.m. 30 marzo 2015, il cui allegato contempla un'analogia riduzione delle soglie (si veda il punto 4.1).

L'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è dunque in linea con la normativa statale in materia, con conseguente non fondatezza della censura.

3.– Nel quarto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili), come già sostituito dall'art. 6 della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale – d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – legge regionale n. 9/2007; 26 aprile 2012, n. 8 “Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili” e 30 dicembre 2015, n. 54 “Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010”).

Il nuovo art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 detta «[l]imiti all'utilizzo della PAS per gli impianti eolici e fotovoltaici».

In via generale, esso determina in 200 kW la soglia di potenza nominale massima entro la quale è possibile ricorrere per gli impianti eolici e fotovoltaici alla procedura abilitativa semplificata (PAS) disciplinata dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. In questi termini, la disposizione non è contestata, costituendo legittima attuazione del potere di elevare la soglia massima di cui sopra fino a 1 MW, attribuito alle regioni dall'art. 6, comma 9, dello stesso d.lgs. n. 28 del 2011. Dall'esame dei motivi del ricorso si evince invece che l'oggetto delle questioni, benché formalmente esteso a tutto l'art. 32, è limitato alle lettere a.3), b.3) e b.4) del comma 1 nonché al comma 2 del nuovo testo dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

3.1.– In primo luogo, la disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. nella parte in cui prevede, alle suddette lettere a.3) e b.3), una distanza minima tra gli impianti eolici o fotovoltaici e gli altri impianti dello stesso tipo (o altri impianti FER presenti ovvero autorizzati) «non inferiore ad 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto», in quanto la condizione per accedere alla PAS così introdotta contrasterebbe con i principi fondamentali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato.

Gli evocati principi fondamentali sarebbero desumibili innanzitutto dalle previsioni dell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE

relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che demanda la disciplina tecnica per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili a «linee guida» da approvare in sede di Conferenza unificata e da adottare con decreto ministeriale, prescrivendo che esse siano «volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio», e che le regioni, dandovi attuazione, possano procedere «alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti». Il ricorrente indica poi, allo stesso fine, i paragrafi 1.2 e 17.1 del decreto ministeriale 10 settembre 2010, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili» e adottato in attuazione del citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. Il paragrafo 1.2 prevede che «[l]e sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili ed esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17». A sua volta il paragrafo 17.1, nel disciplinare tali modalità, subordina l'individuazione da parte delle regioni dell'idoneità delle aree a «un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», prescrivendo, altresì, che gli esiti dell'istruttoria «dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

3.1.1.– La questione è fondata.

Questa Corte ha affermato più volte, anche di recente, «che “la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia ‘tutela dell'ambiente’, anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a ‘produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia’ (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (ex multis, sentenza n. 14 del 2018)” (sentenza n. 177 del 2018). Pertanto, il legislatore statale “attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale” (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012). Principi che si desumono dalle “Linee guida” di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale» (sentenza n. 86 del 2019).

In particolare, le citate linee guida sono atti di normazione secondaria che, in settori squisitamente tecnici, completano la normativa primaria, sicché «[e]ssi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 69 del 2018). Tale vincolatività è confermata anche dal fatto che esse sono state adottate in sede di Conferenza unificata, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, e quindi nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni (sentenza n. 308 del 2011).

Alle regioni è consentito soltanto di individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, all'esito di un

procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, come prevede il paragrafo 17.1. delle linee guida (sentenza n. 69 del 2018).

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare le aree e i siti non idonei non permette invece che le regioni prescrivano limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (sentenza n. 13 del 2014).

Pertanto, la soluzione legislativa adottata dalla Regione Basilicata, stabilendo in via generale – ed escludendo così un'istruttoria e una valutazione in concreto dei luoghi da operare in sede procedimentale – vincoli di distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale e valevoli sull'intero territorio regionale, non garantisce il rispetto dei descritti principi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti (sentenza n. 69 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), in violazione del principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, attuato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 28 del 2011, che puntualmente disciplina le varie ipotesi in cui l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili è possibile all'esito di una procedura abilitativa semplificata (PAS).

La norma impugnata rinnova sostanzialmente i vizi che hanno condotto questa Corte, con la citata sentenza n. 86 del 2019, a dichiarare l'illegittimità degli artt. 5 e 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui introducevano gli artt. 5, commi 1 e 2, e 6-bis, comma 1, della stessa legge reg. Basilicata n. 8 del 2012. Anch'essa, infatti, pur muovendosi secondo quanto previsto dal comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui estende l'applicazione della PAS agli impianti di potenza fino a 200 kW, introduce poi previsioni che si traducono in ingiustificati aggravati per la realizzazione e l'esercizio di questi impianti attraverso la previsione di condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle stabilite dal legislatore statale per il rilascio della PAS.

Il contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si fa ancora più radicale per il fatto che, in base al nuovo art. 6 – che presenta, in questo, contenuto analogo a quello del già dichiarato illegittimo art. 6-bis, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 – il mancato rispetto delle condizioni in esso previste comporta l'inapplicabilità del regime dell'autorizzazione unica regionale, prevista invece per gli impianti fotovoltaici ed eolici con potenza massima fino a 200 kW dai previgenti artt. 5, comma 2, e 6, comma 2, della stessa legge regionale. Con la conseguenza che gli ingiustificati aggravati imposti dall'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 possono giungere fino al punto di impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti.

Si deve quindi dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha introdotto le lettere a.3) e b.3) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

Le altre questioni, promosse in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e terzo comma (quest'ultimo, in relazione alla competenza concorrente in materia di «tutela della salute»), Cost., restano assorbite.

3.2.– L'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è censurato anche nella parte in cui ha introdotto la lettera b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, che prevede, quale ulteriore condizione per la costruzione e l'esercizio degli impianti FER con potenza

nominale non superiore a 200 kW, che gli impianti solari di conversione fotovoltaica «devono avere la disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a 3 volte la superficie del generatore fotovoltaico, attraverso l'asservimento di particelle catastali contigue, sul quale non potrà essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque tipo di fonte rinnovabile».

La norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ancora sotto il profilo della competenza concorrente dello Stato nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto introdurrebbe un aggravamento ingiustificato degli oneri a carico dell'operatore, anche per il divieto di altre iniziative nell'area, in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con i paragrafi 1.2 e 17 delle citate linee guida.

Essa violerebbe, altresì, l'art. 41 Cost. «sulla libertà di iniziativa economica privata» e l'art. 117, primo comma, Cost., «in riferimento all'art. 1 del D.Lgs. n. 79/1999, che sancisce, in attuazione della Direttiva 96/92/CE, la liberalizzazione del mercato elettrico, ivi comprese le attività di produzione di energia elettrica».

3.2.1.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

Come visto, la disciplina sul regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», i cui principi fondamentali, vincolanti per il legislatore regionale, si desumono dalle linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010, adottato in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011. Tale normativa è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, in conformità con la normativa dell'Unione europea. L'assenza, nel contesto dei detti principi, della previsione di superfici minime per l'accesso alla PAS di impianti fotovoltaici, fa sì che non sia compatibile con essi la previsione impugnata, che, richiedendo invece la disponibilità di una superficie pari almeno al triplo di quella del generatore, si traduce in un ingiustificato aggravio per la realizzazione e l'esercizio degli impianti, in contrasto con il più volte ricordato principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili.

Inoltre, anche in questo caso, per effetto della norma censurata la condizione stabilita dal legislatore regionale può addirittura precludere in assoluto la realizzazione degli impianti, poiché non è prevista l'applicabilità del regime dell'autorizzazione unica ove la condizione non sia rispettata.

In definitiva, emergono con riguardo alla disposizione in esame vizi di illegittimità, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., analoghi a quelli che la sentenza n. 86 del 2019 ha accertato con riferimento all'art. 6-bis, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 (inserito dall'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017), che prescriveva (oltre a vincoli di distanze) lotti minimi per gli impianti eolici (comma 1, n. 1, lettera c) e un determinato «rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile» per gli impianti fotovoltaici a terra (comma 1, n. 2, lettera a).

Si deve quindi dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha introdotto la lettera b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

Le altre questioni, promosse in riferimento agli artt. 41 e 117, primo comma, Cost., restano assorbite.

3.3.– Un'ulteriore censura è mossa al comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018. La disposizione assoggetta a un'unica autorizzazione regionale, rilasciata ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, i progetti di due o più impianti eolici o fotovoltaici che, singolarmente considerati, hanno potenza inferiore a 200 kW, ma che, ove considerati cumulativamente, abbiano una potenza complessiva superiore a tale soglia, «qualora [...] siano riconducibili ad un solo soggetto, sia esso persona fisica o giuridica, ovvero siano riconducibili allo stesso centro decisionale ai sensi dell'articolo 2359 del Codice Civile o per qualsiasi altra relazione sulla base di univoci elementi che fanno presupporre la costituzione di un'unica centrale eolica ovvero fotovoltaica».

La norma violerebbe gli artt. 97 e 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto, introducendo «un vincolo per l'applicazione della PAS in ragione di un criterio estremamente soggettivo e generico, riferito a una relazione anche di fatto, non suscettibile di riscontro», oltre a presentare i profili di illegittimità già richiamati in tema di distanze tra gli impianti, porrebbe limitazioni al regime abilitativo non previste dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.lgs. n. 28 del 2011, in contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

3.3.1.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. non è fondata.

Anche di questa disposizione regionale, come delle previgenti norme regionali della Basilicata di analogo contenuto – che nella già citata sentenza n. 86 del 2019 hanno superato indenni censure del tutto sovrapponibili a quelle qui in esame (artt. 5, comma 3, 6, comma 3, e 6-bis, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come introdotti dalla legge reg. Basilicata n. 21 del 2017) – si può affermare che mira al medesimo scopo antielusivo individuato nel paragrafo 11.6 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 e nell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011. E più precisamente mira a evitare comportamenti surrettizi dei privati che, attraverso un'artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione della normativa più gravosa riservata agli impianti più grandi. A tal fine, la norma impugnata individua alcuni indici sintomatici dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, suggeriti dal legislatore statale, indici che si compendiano nel criterio dell'unicità dell'interlocutore che ha curato i rapporti con l'amministrazione e dell'identità della società alla quale vanno imputati gli effetti giuridici della domanda, criterio non disgiunto da quello della contiguità spaziale, richiesto dalla normativa statale ed espresso dalla previsione regionale che gli impianti «siano reciprocamente posti rispetto ad altri ad una distanza inferiore ad 1 Km valutata a partire dal centro di ciascun aerogeneratore» (art. 6, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 32).

Si tratta dunque «di previsioni che, lungi dal porsi in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di energia, in specie contenuti nelle linee guida del d.m. 10 settembre 2010, ne costituiscono specifica attuazione e comunque implicano il rispetto di tutti i requisiti spaziali stabiliti a tal proposito dalla normativa statale» (sentenza n. 86 del 2019).

3.3.2.– Come visto, il ricorrente prospetta altresì i «profili di illegittimità già richiamati in tema di distanze tra impianti», così lamentando la violazione anche degli artt. 97 e 117, primo comma, Cost., già evocati, quali parametri ulteriori, nell'ambito delle censure mosse alle previsioni dell'art. 32 aventi ad oggetto le distanze.

La conformità della norma regionale impugnata ai principi fondamentali fissati dalla disciplina statale, della quale la prima costituisce attuazione specifica in funzione antielusiva, ne conferma

anche il rispetto dei principi di legalità e di buon andamento, sicché anche la questione ex art. 97 Cost. si deve considerare non fondata.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la questione è inammissibile.

Il ricorrente lamenta «il mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», evocando nella loro interezza la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, e la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, senza indicare le specifiche norme interposte violate.

Per costante giurisprudenza costituzionale, «il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione (tra tutte, sentenza n. 63 del 2016), poiché, altrimenti, non sarebbe possibile individuare correttamente i termini della questione di costituzionalità (ex multis, sentenze n. 311 del 2013 e n. 199 del 2012)», con la conseguenza che «è pacificamente esclusa l'ammissibilità delle questioni nelle quali non siano specificate le norme interposte violate, lesive del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., recanti un mero rinvio all'intero corpo di una direttiva o di un altro atto normativo comunitario (sentenze n. 156 e n. 63 del 2016, n. 311 del 2013, n. 199 del 2012, n. 325 del 2010 e n. 51 del 2006)» (ex plurimis, ordinanza n. 201 del 2017).

Ancora più precisamente, in una fattispecie analoga, nella quale una disposizione regionale era impugnata perché, incidendo negativamente «sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, [avrebbe comportato la violazione del]l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e comunitari rispettivamente fissati dal Protocollo di Kyoto [...] e dalle direttive 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE [...] e 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE», questa Corte ha già dichiarato «[l]a censura [...] inammissibile per genericità, non avendo il ricorrente indicato i parametri interposti, limitandosi ad un rinvio all'intero corpo di due direttive comunitarie e di un trattato internazionale» (sentenza n. 156 del 2016).

4.– Nel quinto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 37 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che aggiunge il comma 5 nell'art. 14 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, stabilendo la sospensione della PAS nelle aree interessate da progetti presentati per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 fino alla conclusione del procedimento autorizzativo. Secondo il ricorrente, tale «moratoria» violerebbe il principio relativo al termine di conclusione dei procedimenti di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 (e dunque l'art. 117, terzo comma, Cost.), applicabile anche alla procedura semplificata. Inoltre, l'art. 37 violerebbe anche la direttiva n. 2009/28/CE, attuata dal d.lgs. n. 28 del 2011, espressiva del favor che il diritto europeo riconosce «alla massima diffusione delle fonti rinnovabili»: di qui l'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

4.1.– La prima questione non è fondata.

Il ricorrente censura la sospensione della PAS ma invoca la norma che fissa il termine in relazione al procedimento di autorizzazione unica regionale, affermandone l'applicabilità anche in relazione alla PAS. Tale assunto si rivela inesatto in quanto la PAS è disciplinata, come visto, dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. Il ricorso invoca dunque un parametro interposto inconferente, con conseguente infondatezza della questione (sentenza n. 156 del 2016, riguardante un caso del tutto

analogo). Una volta «acclarato che il ricorso ha ben individuato il nucleo essenziale della censura, su cui si può esercitare il diritto di difesa della parte resistente, l'eventuale inconferenza dei parametri costituzionali ritualmente indicati, rispetto al contenuto sostanziale della doglianza, costituisce non già motivo di inammissibilità, ma piuttosto di infondatezza» (sentenza n. 290 del 2009).

4.2.– La seconda questione è inammissibile.

In primo luogo, il ricorrente invoca la direttiva 2009/28/CE e il d.lgs. n. 28 del 2011 ma non indica la specifica norma che sarebbe violata: proprio in materia di fonti rinnovabili questa Corte ha dichiarato inammissibili censure formulate in tal modo (sentenze n. 156 del 2016 e n. 307 del 2013), come visto sopra in relazione all'art. 32.

Inoltre, occorre rilevare che la motivazione della questione si riduce all'affermazione del contrasto della norma censurata con il principio del favor per la massima diffusione delle fonti rinnovabili, e che tale motivazione risulta insufficiente. La norma impugnata prevede una sospensione delle PAS temporanea e limitata a certe aree, cercando di conciliare l'interesse ambientale (tutelato dalla diffusione delle FER) e quello imprenditoriale con quello alla tutela del paesaggio (potenzialmente pregiudicato dalla concentrazione di impianti nella stessa area). Ai fini dell'ammissibilità della questione sarebbe stato, dunque, necessario dare conto dell'irragionevolezza di tale bilanciamento, soffermandosi in modo argomentato sulla durata della sospensione e sui possibili effetti della sovrapposizione dei procedimenti.

Questa Corte ha costantemente affermato che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le tante, sentenze n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016). Pertanto, «il ricorso in via principale deve contenere «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva» (ex plurimis, sentenza n. 107 del 2017 che richiama anche le sentenze n. 251, n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015)» (sentenza n. 152 del 2018; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 109 del 2018, n. 261 e n. 169 del 2017)» (da ultimo, sentenza n. 198 del 2019).

5.– Nel sesto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 38, 39 e 40 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che modificano i paragrafi 1.2.1., 1.2.2. e 2.2.2. dell'Appendice A del piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) approvato con legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 L.R. n. 9/2007).

Tali norme sono impuginate nella parte in cui «contengono varie prescrizioni sulle distanze, in relazione, rispettivamente, a “impianti di grande generazione”, a “impianti di piccola generazione” e a “impianti fotovoltaici di microgenerazione”». Esse violerebbero gli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. per le stesse ragioni dedotte con riferimento all'art. 32, nella parte in cui introduce l'art. 6, comma 1, lettere a.3) e b.3), della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, in tema di distanze che gli impianti eolici e fotovoltaici con potenza massima non superiore a 200 kW devono rispettare dagli altri impianti per consentire l'utilizzo della PAS.

Secondo il ricorrente, anche la previsione, negli artt. 38, 39 e 40, di limiti generali per la collocazione degli impianti eolici e fotovoltaici, nella forma di distanze minime valevoli sull'intero territorio regionale senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, si porrebbe in contrasto sia con i principi fondamentali delle materie «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «tutela della salute», espressi nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e nei paragrafi 1.2 e 17.1 delle linee guida adottate con il d.m. 10 settembre 2010, sia con il principio di legalità e di buon andamento dell'amministrazione.

5.1.– Il PIEAR costituisce «parte integrante» della legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della stessa legge regionale. Può essere modificato «quando sopravvengano importanti ragioni normative o tecnico-scientifiche che determinino la necessità o la convenienza di prevedere limitazioni all'installazione in relazione a specifiche tipologie progettuali e costruttive di impianti nel rispetto degli obiettivi generali e delle misure nazionali obbligatorie per l'uso dell'energia da fonti rinnovabili di cui alla Direttiva 2009/28/CE» (art. 1, comma 3), «con le stesse procedure previste per la sua formazione» (art. 1, comma 4), quindi con atto legislativo.

Il PIEAR è composto anche da alcune Appendici. L'Appendice A, suddivisa in paragrafi, detta i «Principi generali per la progettazione, la realizzazione, l'esercizio e la dismissione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili». Il paragrafo 1.2. e i successivi si occupano delle «Procedure per la costruzione e l'esercizio degli impianti eolici», distinguendo tra impianti «di grande generazione» e impianti «di piccola generazione». Il paragrafo 1.2.1. definisce «di grande generazione» gli impianti eolici «di potenza nominale superiore a 1 MW», aggiungendo che essi «devono possedere requisiti minimi di carattere territoriale, anemologico, tecnico e di sicurezza, propedeutici all'avvio dell'iter autorizzativo». Il paragrafo 2.2. e i successivi, infine, riguardano gli impianti fotovoltaici.

L'art. 38 impugnato incide sui successivi paragrafi 1.2.1.4., 1.2.1.5. e 1.2.1.6.

L'art. 39 sostituisce il testo dei paragrafi 1.2.2. e 1.2.2.1, che si occupano invece degli impianti eolici «di piccola generazione» (i quali devono soddisfare, ai fini del PIEAR, la duplice condizione di avere potenza nominale massima complessiva non superiore a 200 kW e un numero massimo di 2 aerogeneratori).

L'art. 40 incide, sostituendone il testo, sul paragrafo 2.2.2., che disciplina le procedure per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici «di microgenerazione» (i quali devono soddisfare, ai fini del PIEAR, una delle seguenti condizioni: «a) integrati e/o parzialmente integrati; b) non integrati con potenza nominale massima non superiore a 200 kW»).

5.2.– Occorre preliminarmente rilevare che, nel corso del giudizio, la lettera d-ter) del paragrafo 1.2.1.4. dell'Appendice A del PIEAR, introdotta dall'art. 38, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, è stata modificata dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), nei seguenti termini: «1. Al comma 1 dell'art. 38 alla lettera d-ter) le parole “e comunque non inferiore a 200 m” sono sostituite dalle parole “e comunque non inferiore a 150 m”.». Per effetto della modifica, la distanza minima degli impianti eolici di grande generazione dalle strade comunali, stabilita dal PIEAR tra i requisiti di sicurezza che tali impianti devono rispettare, è ridotta da 200 a 150 metri.

L'art. 10 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 è stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con ricorso iscritto al n. 60 reg. ric. 2019.

Considerato che la sopravvenuta modifica normativa, limitandosi a ridurre la distanza minima prima fissata, non ha sostanzialmente alterato il contenuto della disposizione impugnata in relazione ai motivi di ricorso e non soddisfa perciò le pretese del ricorrente, e considerata altresì l'autonoma impugnazione dello *ius superveniens* da parte del Governo, si deve escludere che sia cessata in parte qua la materia del contendere, e parimenti che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 debba essere trasferita o estesa al nuovo testo della lettera d-ter).

5.3.– Si deve esaminare in via preliminare la difesa della Regione secondo cui «le contestazioni sollevate attengono a riferimenti normativi regionali vigenti ed entrati in vigore da tempo e mai osservati dalla Presidenza del Consiglio». In altri termini, la Regione sembra eccepire che il ricorso costituirebbe una tardiva e perciò inammissibile censura di precedenti leggi regionali regolarmente promulgate in materia senza rilievi.

L'eccezione è infondata. Per costante giurisprudenza costituzionale, ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica invero ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015).

5.4.– Nondimeno, le questioni sono inammissibili, anche se per una diversa ragione.

Il ricorso in via principale, come detto, deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali, e le norme ordinarie eventualmente interposte, il cui rapporto di compatibilità o incompatibilità con la disposizione impugnata costituisce l'oggetto della questione. Deve inoltre contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale.

Gli artt. 38, 39 e 40 hanno contenuto eterogeneo, di natura tecnica, diretto a modificare diversi paragrafi dell'Appendice A del PIEAR in materia di impianti eolici (di grande e piccola generazione) e di impianti fotovoltaici (di microgenerazione), talvolta sostituendone il testo integrale. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna tali norme cumulativamente e indistintamente nella parte in cui «contengono varie prescrizioni sulle distanze [...]», senza indicarle precisamente e limitandosi a riprodurre, in nota e senza specificazioni di sorta, i (complessi e articolati) testi delle disposizioni impuginate.

Dalla loro lettura emerge una congerie di prescrizioni di distanze minime, spesso inserite in lunghi elenchi di requisiti tecnici: distanze da strade (statali, provinciali e comunali) e autostrade, dai confini di proprietà, dal limite dell'ambito urbano, da edifici e/o abitazioni, tra gli aerogeneratori o tra le loro file, ecc. Distanze strumentali a esigenze diverse (sicurezza, tutela ambientale e compatibilità acustica, non interferenza con le attività dei centri di osservazione astronomiche e di rilevazione di dati spaziali, ecc.) e congegnate in modi diversi (rispetto a strade, confini, ambiti urbani, edifici e/o abitazioni subordinano le distanze minime a «studi» di carattere tecnico, e prescrivono comunque, sebbene non in tutti i casi, distanze minime inderogabili determinate *ex lege* o rinviando a parametri fissi come, per esempio, il diametro del rotore più grande nel caso di aerogeneratori).

Per consentire la definizione dell'oggetto del giudizio, il ricorrente avrebbe dovuto individuare e indicare in dettaglio, nel coacervo delle previsioni modificate dagli artt. 38, 39 e 40, quelle ritenute illegittime, e avrebbe dovuto distinguere fra esse in relazione ai diversi caratteri dei vari vincoli introdotti con la legge regionale. Anche se una ricerca testuale consentirebbe di reperire, nel testo complessivo delle norme impuginate, i vari frammenti normativi che trattano di distanze, non è

comunque possibile stabilire quali specifici contenuti della normativa regionale siano incompatibili con i parametri evocati e nemmeno in quali esatti termini (sentenza n. 63 del 2016).

Come visto, nella maggioranza dei casi la distanza minima è «subordinata» a studi tecnici, dovendo in ogni caso essere «non inferiore» a una certa misura lineare, ma il ricorrente non precisa se sono impugnate solo queste previsioni (che impongono una distanza inderogabile) o anche quelle che fanno dipendere il rispetto di distanze minime, per ipotesi superiori a quelle inderogabili, da specifici studi tecnici da indicare nei progetti sottoposti ad autorizzazione unica regionale o a PAS: previsioni, queste ultime, che implicano la necessità di una valutazione caso per caso, in sede procedimentale, mostrando dunque una fisionomia non incompatibile *ictu oculi* con gli evocati principi fondamentali della materia. Questa radicale incertezza sui termini delle questioni, che si rispecchia anche nella genericità della motivazione – non chiarendo il ricorrente la portata lesiva delle singole norme sulle distanze nel loro contenuto concreto – conduce alla loro inammissibilità.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui stabilisce l'applicazione, tra gli altri, dell'art. 30 della stessa legge regionale ai procedimenti pendenti, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Dopo l'instaurazione del giudizio, l'art. 42 è stato integralmente abrogato dall'art. 18 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 e il Presidente del Consiglio dei ministri ha di conseguenza rinunciato in parte qua al ricorso. Trattandosi di rinuncia non accettata formalmente, va dichiarata sul punto la cessazione della materia del contendere, come espressamente richiesto dalla Regione, che ha così palesato la mancanza di interesse a coltivare il giudizio (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 2017, n. 263, n. 239 e n. 82 del 2015).

7.– Nel settimo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 43 e 52 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

7.1.– Il primo reca integrazioni all'allegato A della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015. Tale allegato indica i siti non idonei all'installazione di impianti FER. La norma introdotta dall'art. 43 stabilisce che i cosiddetti Buffer (fasce di rispetto relative alle aree non idonee) «di cui al punto 1.2 Beni monumentali 1.4 Beni paesaggistici: in riferimento a laghi ed invasi artificiali, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, centri urbani, centri storici, 2.4 Rete Natura 2000, così come individuati e definiti nell'Allegato A della legge regionale n. 54/2015 e ss.mm.ii., trovano applicazione esclusivamente nelle aree territoriali visibili dal bene monumentale vincolato se l'impianto FER in progetto non risulta in correlazione visiva con lo stesso bene vincolato da punti di vista privilegiati». La norma censurata prevede, dunque, una deroga alle fasce di rispetto nel caso in cui non ci sia un "contatto visivo" fra l'impianto e il sito protetto.

Secondo il ricorrente, l'art. 43 si porrebbe «in contrasto con i principi ispiratori posti alla base della individuazione delle "aree non idonee" stabiliti dall'Allegato 3 (paragrafo 17)» delle linee guida del 2010, e inoltre vanificherebbe «l'istruttoria condotta dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, di concerto con la Regione Basilicata, che ha portato alla definizione delle aree di "Buffer" di cui agli allegati A e C e agli elaborati di cui all'allegato B» della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015, con conseguente «mancato rispetto degli impegni assunti con la sottoscrizione del Protocollo di Intesa per la elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale, stipulato ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del D.Lgs. n. 42 del 2004» il 14 settembre 2011, tra il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero dell'Ambiente e la Regione Basilicata. Di qui la violazione delle norme poste a tutela del paesaggio e del patrimonio culturale (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137») e, dunque, dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

7.2.– La questione relativa all'art. 43 è fondata.

La disciplina delle aree non idonee all'installazione di impianti FER «si pone al crocevia fra la materia della “tutela dell'ambiente” e quella della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”» (sentenza n. 86 del 2019).

Come già illustrato esaminando le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 32, l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dispone che «le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» in attuazione delle linee guida previste dallo stesso comma 10, che «sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». Sia il testo di tale disposizione sia l'evidente “vocazione” dell'individuazione delle aree non idonee confermano, dunque, il nesso tra la disciplina di tali aree e la materia della tutela del paesaggio, ragion per cui le linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010 sono vincolanti per le regioni, in quanto standard omogenei di tutela dell'ambiente (comprensivo del paesaggio), espressivi del principio fondamentale di uniformità nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sentenza n. 86 del 2019).

Ciò precisato, il punto 17.1 delle citate linee guida del 2010 stabilisce, come visto, che «[l]’individuazione della non idoneità dell’area è operata dalle Regioni attraverso un’apposita istruttoria», i cui esiti sono «da richiamare nell’atto di cui al punto 17.2» (cioè, in un atto di programmazione). L'allegato 3 dispone che «[l]’individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle Regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17», e che le Regioni «possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno di quelle di seguito elencate [...] le aree non comprese in quelle di cui ai punti precedenti ma che svolgono funzioni determinanti per la conservazione della biodiversità (fasce di rispetto o aree contigue delle aree naturali protette)».

Questa Corte ha di recente confermato che «i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 [...] impongono, fra l'altro, un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti» (sentenza n. 86 del 2019).

Nella regione Basilicata l'istruttoria in questione è stata svolta tramite una concertazione con organi statali (come risulta dall'art. 2, comma 1, e dall'allegato A della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015) e i suoi esiti sono stati recepiti negli allegati della stessa legge regionale.

Prevedendo una deroga alle fasce di rispetto delle aree non idonee stabilita in via generale, senza istruttoria e senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'art. 43 viola dunque i criteri fissati dalle linee guida del 2010 e, di conseguenza, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (da ultimo, sentenza n. 86 del 2019, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme analoghe della stessa Regione Basilicata).

Resta assorbita la censura relativa alla violazione dell'Intesa stipulata il 14 settembre 2011 e, dunque, del d.lgs. n. 42 del 2004.

7.3.– La questione relativa all'art. 52 è inammissibile.

La disposizione censurata definisce come varianti non sostanziali determinati «progetti di ottimizzazione» dei parchi eolici. La qualifica di variante non sostanziale esclude la necessità dell'autorizzazione unica (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011).

Secondo il ricorrente, la norma stabilirebbe «un nuovo criterio per la definizione della sostanzialità delle varianti ai parchi eolici, che, sostituendosi ai criteri elencati nell'allegato V alla parte II del medesimo D.Lgs. n. 152/2006, crea conflitti normativi e incertezze applicative, soprattutto nei procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA statale di cui all'art. 19 del D.Lgs. citato che [...] riguarda anche gli impianti eolici di potenza superiore ai 30 MW». Inoltre, l'art. 52 rappresenterebbe un mancato rispetto del Protocollo di Intesa del 2011, sopra citato. Da ciò deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La questione sollevata risulta oscura. L'allegato V alla parte II del codice dell'ambiente detta i «Criteri per la verifica di assoggettabilità di cui all'art. 19» e non si occupa affatto della distinzione tra varianti sostanziali e non sostanziali. Inoltre, non è chiaro come l'art. 52 possa rappresentare una violazione dell'Intesa del 14 settembre 2011, dal momento che, a differenza dell'art. 43, non riguarda le aree non idonee all'installazione di impianti FER. Infine, occorre rilevare che la verifica di assoggettabilità a VIA statale (allegato II-bis alla parte II del cod. ambiente) non comprende impianti eolici.

L'oscurità della censura, dunque, ne implica l'inammissibilità (sentenze n. 137 e n. 103 del 2018, n. 175 e n. 114 del 2017, n. 127 e n. 43 del 2016).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), nella parte in cui ha introdotto le lettere a.3), b.3) e b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 38, 39 e 40 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2019.

Sentenza: 3 dicembre 2019, n. 289

Materia: rifiuti

Parametri invocati: articoli 97 e 117, secondo comma, lettere p) e s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, (Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti") articolo 1, comma 1, lettere d), f) e u).

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Oggetto di impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, è, in primo luogo, l'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)». La disposizione censurata, che sostituisce l'articolo 12, comma 4, della legge della Regione Campania n. 14 del 2016, prevede che, nelle more della definizione e dell'aggiornamento dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nonché dell'adeguamento e aggiornamento della pianificazione regionale, nelle aree individuate come sistemi a dominante naturalistica (aree A) tra i sistemi territoriali di sviluppo del piano territoriale regionale (di seguito indicato come PTR) non è consentita la realizzazione di nuovi impianti che prevedano il trattamento anaerobico, nonché in tutto o in parte, il trattamento di rifiuti speciali, ove il Comune interessato comunichi la propria motivata contrarietà durante le procedure autorizzative o di approvazione dei progetti. Nelle medesime zone è invece consentito, in conformità alle norme vigenti, il rilascio dell'autorizzazione regionale per taluni impianti riguardanti, tra gli altri, il trattamento dei rifiuti da attività agricole e agro-industriali, da demolizione e costruzione, da attività di scavo, nonché lo smantellamento dei veicoli fuori uso. Per il ricorrente, tale disposizione violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal momento che le competenze della Regione, così facendo, eccederebbero da quelle alla stessa spettanti ai sensi dell'articolo 196 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - di seguito denominato codice dell'ambiente - che viene indicato quale norma interposta per la valutazione di costituzionalità, sulla base della quale sarebbero violate anche le funzioni attribuite alle Province dal successivo articolo 197. Per il ricorrente, sulla base della previsione regionale, l'eventuale inidoneità alla localizzazione degli impianti non deriverebbe né da un divieto legislativo, né dall'esercizio da parte delle Province delle funzioni alle stesse spettanti, ma dall'iniziativa dei Comuni interessati; pertanto, denuncia l'illegittimità della fissazione, da parte del legislatore regionale, di aspetti della materia allo stesso non attribuiti dal codice dell'ambiente, eccedendo dalle proprie competenze, che dovrebbero limitarsi a fornire criteri per le Province.

Per la Corte la questione è infondata. Come più volte ribadito in precedenti pronunce, la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Trattasi di materia trasversale, in quanto tale idonea ad incidere sulle competenze regionali, integrando quei livelli di tutela uniforme

inderogabili dalle Regioni. Tale trasversalità caratterizza anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative tra i livelli di governo, con particolare riferimento alla disciplina dettata dal codice dell'ambiente. Invero, il relativo articolo 195, comma 1, lettere f) e p), attribuisce allo Stato l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale nonché l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti. Il successivo articolo 196, comma 1, lettere n) e o), invece, demanda alla competenza regionale la definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento. Infine, l'articolo 197, comma 1, lettera d), affida alle Province il compito di provvedere all'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti. Le suddette norme del codice dell'ambiente individuano soglie inderogabili di protezione ambientale; la Regione, dunque, esercita le proprie competenze sulla pianificazione territoriale nel rispetto di criteri e di procedure stabiliti a livello statale. La versione originaria dell'articolo 12, comma 4, della l.r. 14 del 2016, prevedeva che gli impianti per il trattamento dei rifiuti non potessero essere localizzati nelle aree A del PTR, salvi gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità. La norma vigente, come modificata, non prevede una diretta individuazione di aree non idonee, bensì prevede per le sole aree A una procedura, svolta in collaborazione con i Comuni, che potrebbe portare all'inidoneità della localizzazione degli stessi impianti in dette aree. Inoltre, trattandosi di disposizioni transitorie, non fissano un criterio generale di localizzazione ma valgono solo nelle more dell'aggiornamento dei criteri regionali.

L'Avvocatura statale ha impugnato anche l'articolo 1, comma 1, lettera f), della l.r. n. 29 del 2018, nella parte in cui introduce l'articolo 12 bis, commi 1 e 2, nella l.r. n. 14 del 2016, che disciplina le modalità e i tempi di esecuzione dei controlli sugli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (di seguito AIA). In particolare, si prevede che la Giunta regionale, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania, approvi, entro il 30 novembre di ciascun anno, un piano annuale dei controlli per gli insediamenti soggetti ad AIA, determinando la frequenza di tali controlli in ragione del contesto ambientale del territorio e del prevedibile impatto sulle matrici ambientali nel caso di incidenti, nonché delle tipologie dei rifiuti che ogni singolo impianto è autorizzato a gestire. Tali disposizioni violerebbero l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto consentirebbero una frequenza dei controlli diversa da quella indicata dal dall'articolo 29 decies, comma 11 ter, del codice dell'ambiente, con una differente individuazione, altresì, dei criteri per determinare tale frequenza. Per i giudici la questione è infondata per le motivazioni che seguono. L'articolo 29 decies, comma 11 bis, del codice dell'ambiente prevede che le attività ispettive sugli impianti soggetti ad AIA vengano definite in un piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato dalla Regione, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ove siano indicati la frequenza dei controlli e i relativi criteri. È la stessa normativa statale, dunque, ad attribuire alla Regione una competenza pianificatoria in materia di controlli, pur vincolandone l'attività al rispetto dei criteri inderogabili fissati dal legislatore statale. Le disposizioni regionali impugnate intervengono, appunto, nell'esercizio di tale competenza ed enunciano criteri parzialmente diversi da quelli indicati dall'articolo 29 decies, comma 11 ter, del codice dell'ambiente. Inoltre, manca una precisa fissazione degli intervalli temporali massimi per le visite in loco, che la normativa statale interposta fissa in un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, in tre anni per quelle con rischi meno elevati, in sei mesi per quelle in cui la precedente ispezione abbia evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione. Sostengono i giudici che l'assenza di una disciplina degli intervalli temporali massimi in piani annuali fa ritenere che per la Regione rimangano comunque fermi quelli previsti dalle norme statali. Allo stesso modo, la necessità di tener conto di taluni specifici criteri d'interesse regionale non

esclude l'applicabilità delle norme dettate dal legislatore statale nell'esercizio di una sua competenza esclusiva, anche in considerazione della circostanza che l'articolo 5 della l.r. n. 14 del 2016 esplicitamente richiama, tra le proprie finalità, la coerenza con la legislazione statale. Tutto ciò trova conferma anche nei successivi provvedimenti attuativi. Infatti, il piano d'ispezione ambientale, approvato con deliberazione della Giunta regionale campana n. 115 del 2019, espressamente richiama tra i criteri per i programmi d'ispezione quelli previsti dall'articolo 29 decies, comma 11 ter stabilendo, altresì, un intervallo temporale tra le due visite coerente con quello indicato dalla stessa disposizione statale.

La Corte respinge la questione di illegittimità sollevata con riferimento all'articolo 1, comma 1, lettera f), della l.r. n. 29 del 2018 anche nella parte in cui introduce il comma 5 dell'articolo 12 bis della l.r. n. 14 del 2016, prevedendo l'adozione da parte della Regione di un apposito programma di controlli per gli impianti di gestione rifiuti autorizzati in via ordinaria ovvero semplificata, approvato dalla Giunta regionale entro il 30 novembre di ciascun anno, con i tempi e i criteri già previsti per gli impianti soggetti ad AIA. Per la difesa erariale ciò violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto verrebbero sottratte alle Province le funzioni ad esse attribuite in materia di controlli sugli impianti di gestione dei rifiuti dall'articolo 197, comma 1, del codice dell'ambiente. Quest'ultima disposizione stabilisce una potestà provinciale in materia di "programmazione e organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale", che comprende il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, incluso l'accertamento delle violazioni. Per giudici le funzioni provinciali non sono escluse dalle disposizioni impugnate, restando attribuita alle Province la potestà sull'esecuzione dei controlli sul proprio territorio, con la possibilità di disciplinare anche le modalità attraverso cui tali controlli devono essere organizzati. L'adozione di un programma regionale dei controlli anche per gli impianti autorizzati in via ordinaria o semplificata è riconducibile alle funzioni attribuite dalla legislazione statale ex articolo 196, comma 1, codice dell'ambiente alle Regioni, a cui spetta la competenza relativa alla regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, nonché alla promozione della gestione integrata dei rifiuti. Si tratta, pertanto, dell'esercizio da parte della Regione di un potere di pianificazione e programmazione, necessariamente limitato a dettare criteri uniformi sul territorio regionale, che, sebbene non espressamente previsto dalla disciplina statale, come per gli impianti soggetti ad AIA, rientra tra le competenze istituzionali regionali.

Oggetto di impugnazione, infine, è anche l'articolo 1, comma 1, lettera u), della l.r. n. 29 del 2018, che introduce il comma 5 bis all'articolo 49 della l. r. n. 14 del 2016, ove si prevedono risorse finanziarie aggiuntive per i soggetti che provvedano alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino della Regione Campania, al termine dell'utilizzazione temporanea dello stesso personale. La disposizione censurata violerebbe l'articolo 97 Cost. in quanto consentirebbe di stabilizzare anche il personale delle società partecipate dagli stessi consorzi, con rapporto di lavoro di natura privatistica, peraltro in assenza di pubblico concorso. I giudici ricordano che i consorzi di bacino sono enti pubblici non economici riconducibili alle amministrazioni pubbliche anche per quanto concerne la regolamentazione del rapporto di lavoro. Pertanto, la limitazione del campo di applicazione della disposizione *de qua* al solo personale consortile, già inserito nell'ambito del pubblico impiego, consente di escludere l'asserito contrasto con l'articolo 97 Cost.

SENTENZA N. 289

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere d), f) e u), della legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'8-11 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 10 ottobre 2018, iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2019, ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettere d), f) e u), della legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)».

2.– In primo luogo, oggetto d'impugnazione è l'art. 1, comma 1, lettera d), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, che sostituisce l'art. 12, comma 4, della legge della Regione Campania 26

maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare).

Le norme novellate, nella specie, prevedono che, nelle more della definizione e dell'aggiornamento dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nonché dell'adeguamento e aggiornamento della pianificazione regionale, nelle aree individuate come sistemi a dominante naturalistica (aree A) tra i sistemi territoriali di sviluppo del piano territoriale regionale (da qui: PTR) non è consentita la realizzazione di nuovi impianti che prevedano il trattamento anaerobico, nonché in tutto o in parte, il trattamento di rifiuti speciali, ove il Comune interessato comunichi la propria motivata contrarietà durante le procedure autorizzative o di approvazione dei progetti. Ivi è invece consentito, in conformità alle norme vigenti, il rilascio dell'autorizzazione regionale per taluni impianti riguardanti, tra gli altri, il trattamento dei rifiuti da attività agricole e agro-industriali, da demolizione e costruzione, da attività di scavo, nonché lo smantellamento dei veicoli fuori uso.

2.1.– Secondo la difesa statale tali disposizioni lederebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto la Regione avrebbe ecceduto dalle competenze alla stessa spettanti ai sensi dell'art. 196 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 («Norme in materia ambientale»; da qui: cod. ambiente), con violazione delle funzioni attribuite alle Province dal successivo art. 197.

2.2.– In via preliminare, deve respingersi l'eccezione d'inammissibilità, sollevata dalla Regione Campania, per genericità della motivazione ed erronea indicazione delle disposizioni statali interposte.

2.2.1.– Lo Stato lamenta il fatto che, nelle aree in questione, un'eventuale inidoneità alla localizzazione degli impianti non deriverebbe né da un divieto legislativo, né dall'esercizio da parte delle Province delle funzioni alle stesse spettanti, ma dall'iniziativa dei Comuni interessati, con una disciplina che, pertanto, andrebbe ben oltre la fissazione di criteri generali, come previsto dall'art. 196, comma 1, lettere n) e o), cod. ambiente. Dunque, seppure con alcuni passaggi poco chiari, risulta desumibile che le doglianze della parte ricorrente siano tese a censurare l'illegittimità della fissazione, da parte del legislatore regionale, di aspetti della materia allo stesso non attribuiti dal cod. ambiente, eccedendo dalle proprie competenze, che dovrebbero limitarsi a fornire criteri per le Province; eccedenza che sarebbe, appunto, alla base della violazione delle attribuzioni di queste ultime.

Da ciò deriva anche la corretta individuazione dell'art. 196, comma 1, lettere n) e o), cod. ambiente quale parametro interposto, non rilevando la mancata invocazione del successivo art. 197, comma 1, lettera d), tenuto conto, altresì, che quest'ultimo ha un contenuto speculare al primo, elencando dal lato delle Province quelle funzioni su cui la Regione deve limitarsi a porre criteri generali.

2.3.– Nel merito la questione non è fondata.

2.3.1.– Com'è noto, la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (tra le più recenti, sentenze n. 231, n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019), materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (ex multis, sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004).

Tale pervasività della legislazione statale, integrando quei livelli di tutela uniforme inderogabili dalle Regioni, caratterizza anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative tra i livelli di governo, con particolare riferimento alla disciplina dettata dal cod. ambiente (ex plurimis, sentenze n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del

2013 e n. 314 del 2009). Così, l'art. 195, comma 1, lettere f) e p), cod. ambiente attribuisce allo Stato l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, nonché l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti. Il successivo art. 196, comma 1, lettere n) e o), invece, demanda alla competenza regionale la definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento. Infine, l'art. 197, comma 1, lettera d), affida alle Province, appunto, il compito di provvedere all'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

Siffatte norme individuano soglie inderogabili di protezione ambientale, dovendo la Regione, pertanto, procedere nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale, pur restando impregiudicata la possibilità per le stesse Regioni di esercitare, nel rispetto di tali limiti, le proprie competenze sulla pianificazione territoriale (da ultimo, sentenze n. 142 e n. 129 del 2019).

2.3.2.– Ciò premesso, la versione originaria dell'art. 12, comma 4, della legge reg. Campania n. 14 del 2016, riconosciuta come legittima dalla difesa statale, prevedeva che gli impianti per il trattamento dei rifiuti non potessero essere localizzati nelle aree A del PTR, salvi gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità.

In tal senso, quindi, il vincolo posto dalle disposizioni regionali vigenti appare più lieve della precedente formulazione. La Regione Campania, infatti, non ha escluso, in quanto tale, la possibilità di localizzare gli impianti per il trattamento anaerobico dei rifiuti sul territorio regionale, prevedendo per le sole aree A una procedura, svolta in collaborazione con i Comuni, che potrebbe portare all'inidoneità della localizzazione degli stessi impianti in dette aree. Non vi è, pertanto, una diretta individuazione di aree non idonee, come avveniva, anzi, in virtù dell'originaria formulazione della disposizione oggetto di censura.

Si consideri, inoltre, che le disposizioni impugnate hanno natura transitoria e non fissano, di per sé, un criterio generale di localizzazione, compito che spetterà invece ai successivi atti regionali e in particolare al piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani (da qui: PRGRU). Si tratta, pertanto, di prescrizioni tese a valere soltanto nelle more dell'aggiornamento dei criteri regionali e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di censura.

3.– In secondo luogo, è impugnato l'art. 1, comma 1, lettera f), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 12-bis, commi 1 e 2, nella legge reg. Campania n. 14 del 2016, ove sono disciplinati le modalità e i tempi di esecuzione dei controlli sugli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (da qui: AIA). In particolare, si prevede che la Giunta regionale, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania (da qui: ARPAC), approvi, entro il 30 novembre di ciascun anno, un piano annuale dei controlli per gli insediamenti soggetti ad AIA, determinando la frequenza di tali controlli in ragione del contesto ambientale del territorio e del prevedibile impatto sulle matrici ambientali nel caso di incidenti, nonché delle tipologie dei rifiuti che ogni singolo impianto è autorizzato a gestire.

3.1.– Secondo lo Stato tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto consentirebbero una frequenza dei controlli diversa da quella indicata dal legislatore statale all'art. 29-decies, comma 11-ter, cod. ambiente, con una differente individuazione, altresì, dei criteri per determinare tale frequenza.

3.2.– La questione non è fondata.

3.2.1.– L'art. 29-decies, comma 11-bis, cod. ambiente prevede che le attività ispettive sugli impianti soggetti ad AIA (di cui al precedente art. 29-sexies) vengano definite in un piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato a cura della Regione, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ove siano indicati la frequenza dei controlli e i relativi criteri. È la stessa normativa dello Stato, dunque, ad attribuire alla Regione una competenza pianificatoria in materia di controlli, pur vincolandone l'attività al rispetto dei criteri indefettibilmente fissati dal legislatore statale.

Le disposizioni regionali censurate intervengono, appunto, nell'esercizio di tale competenza ed enunciano criteri parzialmente diversi da quelli indicati dall'art. 29-decies, comma 11-ter, cod. ambiente, non richiamando in particolare quelli relativi all'impatto, potenziale e reale, delle installazioni sulla salute umana e sull'ambiente, tenuto conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti, nonché quelli relativi al livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione. Inoltre, manca una precisa fissazione degli intervalli temporali massimi per le visite in loco, che la normativa statale interposta fissa in un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, in tre anni per quelle con rischi meno elevati, in sei mesi per quelle in cui la precedente ispezione abbia evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione.

Tali diversità, tuttavia, non manifestano, di per sé, la volontà del legislatore regionale di eludere quanto previsto dalla legge statale, non rilevandosi elementi atti a considerare i criteri regionali come esclusivi, il che li renderebbe illegittimi. Anzi, proprio l'assenza di una disciplina degli intervalli temporali massimi in piani annuali fa ritenere che rimangano comunque fermi quelli previsti dalle norme statali. Allo stesso modo, la necessità di tener conto di taluni specifici criteri d'interesse regionale non esclude l'applicabilità delle norme dettate dal legislatore statale nell'esercizio di una sua competenza esclusiva, tenuto conto, altresì, che l'art. 5 della legge reg. Campania n. 14 del 2016 esplicitamente richiama, tra le proprie finalità, la coerenza con la legislazione statale.

Ciò trova conferma anche nei successivi provvedimenti attuativi. Infatti, il piano d'ispezione ambientale, approvato dalla Regione Campania con deliberazione della Giunta regionale n. 115 del 2019, espressamente richiama tra i criteri per i programmi d'ispezione quelli previsti dall'art. 29-decies, comma 11-ter (paragrafo 3), stabilendo altresì un intervallo temporale tra le due visite in loco coerente con quello indicato dalla stessa disposizione (paragrafo 4).

4.– La difesa statale censura l'art. 1, comma 1, lettera f), della legge reg. Campania n. 29 del 2018 anche nella parte in cui introduce il comma 5 dell'art. 12-bis della legge della stessa Regione n. 14 del 2016, prevedendo l'adozione da parte della Regione di un apposito programma di controlli per gli impianti di gestione rifiuti autorizzati in via ordinaria ovvero semplificata, approvato dalla Giunta regionale entro il 30 novembre di ciascun anno, con i tempi e i criteri già previsti per gli impianti soggetti ad AIA.

4.1.– Secondo la difesa statale ciò determinerebbe una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in riferimento all'art. 1, comma 85, lettera a), della legge n. 56 del 2014 e all'art. 197 comma 1, cod. ambiente – quest'ultimo non espressamente richiamato nella rubrica dei motivi d'impugnazione, ma ben individuato quale parametro interposto nella relativa argomentazione, nonché nella deliberazione del Consiglio dei ministri – poiché verrebbero sottratte alle Province le funzioni a esse attribuite in materia di controlli sugli impianti di gestione dei rifiuti.

4.2.– La questione non è fondata.

4.2.1.– L'art. 1, comma 85, lettera a), della legge n. 56 del 2014 individua quale funzione fondamentale delle Province la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, «per gli aspetti di competenza».

Come già chiarito da questa Corte nella sentenza n. 129 del 2019, si tratta di un'espressione generica, che deve però necessariamente richiamarsi alla disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce alle varie amministrazioni, quale, appunto, quella prevista dell'art. 197, comma 1. Tale disposizione stabilisce una potestà provinciale in materia di «programmazione e organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale», che comprende il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, incluso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte IV cod. ambiente. In virtù di siffatta previsione normativa, dunque, questa Corte ha censurato l'intervento del legislatore della Toscana con cui si attribuivano alla Regione le competenze, già esercitate dalle Province, concernenti l'effettuazione del citato controllo periodico.

Nel caso di specie la disciplina introdotta dalla Regione Campania appare di portata diversa.

Le funzioni provinciali, infatti, non sono escluse dalle disposizioni impugnate, restando attribuita alle Province la potestà sull'esecuzione dei controlli sul proprio territorio, con la possibilità di disciplinare anche le modalità attraverso cui tali controlli devono essere organizzati.

L'adozione di un programma regionale dei controlli anche per gli impianti autorizzati in via ordinaria o semplificata è riconducibile alle funzioni attribuite dall'art. 196, comma 1, cod. ambiente alle Regioni, a cui spetta la competenza relativa alla regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, nonché alla promozione della gestione integrata dei rifiuti. Si tratta, in altri termini, dell'esercizio da parte della Regione di un potere di pianificazione e programmazione, necessariamente limitato a dettare criteri uniformi sul territorio regionale, che, sebbene non espressamente previsto dalla disciplina statale, come per gli impianti soggetti ad AIA, rientra tra le competenze istituzionali regionali.

5.– Da ultimo, oggetto d'impugnazione è l'art. 1, comma 1, lettera u), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, che introduce il comma 5-bis all'art. 49 della legge reg. Campania n. 14 del 2016, ove si prevedono risorse finanziarie aggiuntive per i soggetti che provvedano alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino della Regione Campania, al termine dell'utilizzazione temporanea dello stesso personale.

5.1.– Secondo la difesa statale la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 97 Cost., consentendo di stabilizzare anche il personale delle società partecipate dagli stessi consorzi, con rapporto di lavoro di natura privatistica, peraltro in assenza di pubblico concorso.

5.2.– La questione non è fondata.

5.2.1.– I consorzi di bacino sono stati costituiti, ai sensi dell'art. 6 della legge della Regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10 (Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania), quali consorzi obbligatori tra Comuni per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Essi hanno altresì costituito società, alle quali hanno partecipato.

Va precisato che, come più volte sottolineato anche dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 16 febbraio 2015), i consorzi di bacino sono enti pubblici non economici, riconducibili, pertanto, alle amministrazioni pubbliche, anche per quanto concerne la regolamentazione del rapporto di lavoro (sentenza n. 226 del 2012).

Tali consorzi sono stati successivamente posti in liquidazione e, nonostante i numerosi interventi legislativi statali e regionali, è ancora cospicuo il numero di dipendenti in attesa di collocazione. A tal proposito, l'art. 49, comma 1, della legge reg. Campania n. 14 del 2016, ha previsto che i soggetti attuatori del programma straordinario di cui all'art. 45 della stessa legge (vale a dire i Comuni, le unioni e le associazioni di Comuni, la Città metropolitana di Napoli e le Province della Campania) sono tenuti a utilizzare a tal fine il personale dei consorzi di bacino e delle società da essi partecipate. L'utilizzo di tale personale avviene mediante assegnazione temporanea presso i soggetti attuatori (art. 49, comma 2), ai sensi dell'art. 23-bis, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). L'assegnazione è disciplinata da convenzioni ai sensi del precedente art. 46 della stessa legge, previa sottoscrizione di protocolli di intesa tra i commissari liquidatori dei consorzi di bacino e i soggetti attuatori degli interventi.

5.2.2.– Ciò precisato, l'impugnato comma 5-bis dell'art. 49 della legge reg. Campania n. 14 del 2016 stabilisce che, ove i soggetti attuatori dichiarino in convenzione, all'atto dell'avvio delle attività progettuali, d'impegnarsi alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino di cui al precedente comma 1, al termine del programma e del periodo di assegnazione temporanea, gli stessi soggetti possano beneficiare di ulteriori sostegni finanziari da parte della Regione.

Dunque, sebbene l'art. 49, comma 1, nel menzionare l'utilizzazione del personale faccia riferimento sia ai consorzi di bacino, sia alle società partecipate, il censurato comma 5-bis, pur richiamando la precedente disposizione, si riferisce al solo personale dei consorzi di bacino in liquidazione. Soltanto riguardo a questi ultimi, quindi, sono previste risorse aggiuntive nel caso d'impegno alla stabilizzazione, da intendersi in realtà come un riassorbimento nei ruoli di altre pubbliche amministrazioni, quali sono, appunto, i soggetti attuatori sopra richiamati.

Ne deriva, in conclusione, che, come d'altronde riconosciuto anche dalla difesa statale, la limitazione del campo d'applicazione della disposizione impugnata al solo personale consortile, già inserito nell'ambito del pubblico impiego, consente di escludere il contrasto con l'art. 97 Cost.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)» – che sostituisce l'art. 12, comma 4, della legge della Regione Campania 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare) – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge reg. Campania n. 29 del 2018 – nella parte in cui introduce l'art. 12-bis, commi 1 e 2, nella legge reg. Campania n. 14 del 2016 – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge reg. Campania n. 29 del 2018 – nella parte in cui introduce l'art. 12-bis, comma 5, nella legge reg. Campania n. 14 del 2016 – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera u), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, che aggiunge il comma 5-bis all'art. 49 della legge reg. Campania n. 14 del 2016, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 97 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2019.

Sentenza: 20 novembre 2019, n. 290

Materia: Ambiente, edilizia, commercio, trasporti

Parametri invocati: artt. 97 e 117, commi secondo, lettere l), m) e s), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 5, comma 1, lettere g), numero 2), h) e i), numeri 5) e 7), e comma 6, lettera c), 33, comma 1, lettera a), e 84, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), numero 5), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), che ha introdotto il comma 1-bis nell'art. 31 della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali);
- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), numero 7.2), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che ha introdotto il secondo periodo del comma 2-bis dell'art. 31 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997;
- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, lettera c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che ha introdotto l'art. 57-ter nella legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio);
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 5, comma 1, lettera g), numero 2) e lettera h), e all'art. 33, comma 1, lettera a) della legge reg. Lazio n. 7 del 2018;
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 84, comma 1, lettera b).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale) e, tra queste, dell'articolo 5, comma 1, lettere g), numero 2), h) e i), numeri 5) e 7), e comma 6, lettera c), dell'articolo 33, comma 1, lettera a), e dell'articolo 84, comma 1, lettera b), in riferimento agli articoli 97 e 117, commi secondo, lettere l), m) e s), e terzo, della Costituzione.

L'articolo 5, comma 1, lettera i), numero 5), della legge regionale Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'articolo 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

La norma regionale impugnata ha introdotto il comma 1-bis nell'articolo 31 della legge regionale Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali). Tale comma 1-bis prevede che una serie di attività ricorrenti, che non comportino modifiche sostanziali del territorio, svolte dalle aziende agricole, all'interno delle aree regionali protette, possano essere esercitate senza nulla osta da parte dell'ente gestore.

Secondo il ricorrente la norma in esame escluderebbe dall'obbligo del nulla osta una serie di interventi potenzialmente idonei a incidere, in maniera significativa, sull'ambiente naturale, consentendone la realizzazione in tutte le zone dell'area protetta senza prevedere alcuna modalità di verifica e di controllo sugli interventi stessi. La previsione si porrebbe, quindi, in contrasto con

l'articolo 13 della legge 394/1991, che subordina al preventivo nulla osta dell'ente parco il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco. Il contrasto con l'articolo 13 della legge 394/1991 determinerebbe la violazione della competenza statale in materia di «*tutela dell'ambiente*» di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Corte ritiene la questione fondata, poiché la formulazione della disposizione regionale è generica e tale da consentire di escludere dall'obbligo del nulla osta un insieme, anche piccolo, di pratiche di conduzione delle aziende senza ulteriori specificazioni; l'elencazione presente nella norma non esaurisce il novero di queste «*pratiche*», essendo preceduta dall'espressione «*in particolare*» che esclude il carattere esaustivo degli interventi considerati.

La Consulta accoglie, quindi, la tesi del Governo ritenendo che l'articolo censurato è in contrasto con l'articolo 13 della legge 394/1991, che prescrive che tutti gli interventi, gli impianti e le opere per i quali sia necessario il rilascio di concessioni o autorizzazioni siano sottoposti al preventivo nulla osta dell'ente parco; di conseguenza la disposizione viola la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, ex articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., e quindi dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

L'articolo 5, comma 1, lettera i), numero 7), della l.r. Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli 22, 23 e 25, comma 2, della legge 394/1991.

La norma regionale impugnata prevede, al punto 7.2, che con il piano urbanistico attuativo (PUA) si possa derogare alle previsioni del piano dell'area naturale protetta.

La Corte accoglie le censure governative che ritengono la disposizione in contrasto con gli articoli 22 e 23 della legge 394/1991 che individuano nel piano del parco uno degli strumenti di attuazione delle finalità del parco stesso. Inoltre, la Corte reputa la norma censurata anche in contrasto con l'articolo 25, comma 2, della l.r. del Lazio che riconosce al piano per il parco il «*valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico*» e che configura il piano in questione come strumento di pianificazione sostitutivo dei piani paesistici e di quelli territoriali o urbanistici di qualsiasi livello. Per questi motivi dichiara l'illegittimità costituzionale della norma relativamente al punto 7.2. della lettera i) del comma 1 dell'articolo 5, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Cost. in quanto invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

L'articolo 5, comma 6, lettera c), della l.r. Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in relazione agli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)".

La norma regionale impugnata che ha introdotto l'articolo 57-ter nella legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio) prevede che per "*edifici legittimi esistenti*" si intendano anche quelli realizzati in assenza di titolo abilitativo in periodi antecedenti all'entrata in vigore della legge 765/1967 ovvero che siano stati oggetto di accertamento di conformità, da parte dei responsabili dell'abuso, ai sensi degli articoli 36 e 37 del d.P.R. 380/2001.

La Corte ritiene fondata la censura operata dal Governo che lamenta come, con la norma impugnata, il legislatore regionale pretenda di attribuire la qualifica di «*edifici legittimi esistenti*» a determinati edifici sia pure a fini limitati, sostituendosi al legislatore statale cui spetta, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio, il compito di porre le norme di principio che consentano di qualificare un immobile come edificio legittimo esistente.

Il giudice costituzionale conclude dicendo che la natura di normativa di principio della disciplina statale concernente il regime della sanatoria degli interventi edilizi abusivi rende illegittimo l'intervento regionale che, quand'anche fosse meramente ripetitivo delle previsioni statali, non potrebbe superare il test di costituzionalità, e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 6, lettera c), della l.r. Lazio 7/2018, che ha introdotto l'art. 57-ter nella l.r. Lazio n. 38 del 1999.

Il ricorrente ha impugnato anche **l'articolo 5, comma 1, lettera g), numero 2)** della l.r. Lazio 7/2018 per violazione degli articoli 97 e 117, secondo comma, lettere m) e s) della Costituzione, in relazione all'articolo 25, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

La disposizione regionale censurata ha modificato il procedimento di approvazione del piano dell'area naturale protetta regionale prevedendo che, dopo l'adozione del piano stesso da parte dell'ente di gestione, spetti alla Giunta regionale il potere di apportare eventuali modifiche e integrazioni al testo adottato dall'ente di gestione e di formulare al Consiglio una proposta per l'approvazione. La nuova disposizione stabilisce, inoltre, che l'approvazione può conseguire, alternativamente, o a una delibera espressa di approvazione da parte del Consiglio, oppure, in caso di inerzia del Consiglio stesso, al riconoscimento del valore di approvazione alla delibera di proposta della Giunta.

Il ricorrente lamenta che in questo modo non vi è un'assunzione di responsabilità espressa da parte della Regione, e che, così facendo, si introduce un vero e proprio meccanismo procedurale di silenzio assenso che si porrebbe in contrasto con l'articolo 25, comma 2, della legge 394/1991, il quale prevede che il piano per il parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla Regione.

La Consulta evidenzia che il legislatore regionale del Lazio ha inteso dare attuazione alla previsione statale dell'articolo 25, comma 2, della legge 394/1991 (secondo cui il piano «è approvato dalla regione»), facendo discendere l'approvazione del piano da parte della Regione, dalla complessiva interazione fra Giunta e Consiglio e, per il caso in cui il Consiglio sia rimasto inerte, non dalla sua mera inerzia, ma da una già intervenuta determinazione della Giunta. Scrive la Corte *«tale complessa attività, che si configura come una sorta di subprocedimento nell'ambito del procedimento di approvazione del piano, trova dunque in ogni caso la sua manifestazione espressa – ciò che necessariamente ne esclude il preteso carattere tacito – alternativamente nella deliberazione del Consiglio regionale o, ove questa non intervenga nel termine, nella deliberazione della Giunta di approvazione della proposta»*.

Inoltre, secondo la Corte, ci sono più ragioni che confermano l'impossibilità di ricondurre il meccanismo di approvazione del piano disegnato dal legislatore regionale del Lazio all'istituto del silenzio assenso, e in particolare al modello legale del silenzio assenso previsto dalla legge 241/1990. Innanzitutto non è attinente il richiamo all'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, che concerne la diversa ipotesi di *«procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi»*. La norma che riguarda il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche – quali sono nella specie l'ente di gestione che adotta il piano dell'area naturale protetta regionale e l'organo regionale che tale piano approva – sarebbe, semmai, l'articolo 17-bis della stessa legge n. 241 del 1990. Ma nemmeno il riferimento a tale norma sarebbe stato decisivo, poiché nel caso di specie, la relazione che si instaura, nell'ambito del procedimento di approvazione del piano, fra l'ente di gestione, competente per l'adozione, e l'organo della Regione, cui compete l'approvazione, vede concludersi ciascuna delle due fasi procedurali con un provvedimento espresso. Infine la norma statale interposta non vieta alla legge regionale di affidare il potere di approvare il piano alla Giunta regionale.

In base alle sopra riassunte motivazioni la Corte dichiara la questione non fondata.

L'articolo 5, comma 1, lettera h), della l.r. Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., in relazione all'articolo 4, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

Il comma 1-bis, introdotto dalla norma impugnata nell'articolo 28 della l.r. Lazio 29/1997, prevede che *«[n]el rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di*

attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124), la richiesta per la realizzazione degli interventi di cui all'articolo 6 del D.P.R. 380/2001 è presentata allo sportello unico di cui all'articolo 5 del medesimo decreto. Per tali fattispecie, il nulla osta di cui al comma 1 è reso entro sessanta giorni dal ricevimento da parte dell'ente gestore della richiesta, decorsi inutilmente i quali il titolo abilitativo si intende reso».

Il ricorrente lamenta la genericità della norma regionale, che sottoporrebbe a nulla osta un insieme indefinito di interventi, compresi quelli di «[a]ttività edilizia libera» ai sensi dell'articolo 6 del d.

PR 380/2001 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”. Il ricorrente formula le censure partendo dal presupposto che il carattere generale della norma impugnata comporti, per un verso, che anche gli interventi non soggetti a titolo abilitativo siano sottoposti al regime del nulla osta, e, per altro verso, che le modalità di rilascio del nulla osta per attività produttiva non siano determinate.

Tale presupposto interpretativo deve essere, però, escluso, perché secondo la Consulta il ricorrente fonda le sue argomentazioni sulla sostanziale sovrapposizione (quanto a fattispecie regolate) del primo e del secondo periodo del nuovo comma 1-bis dell'articolo 28 della legge regionale Lazio 29/1997, che invece hanno ad oggetto interventi diversi. Il primo periodo si riferisce agli interventi di cui all'articolo 6 del d.P.R. 380/2001 al solo fine di prevedere che la richiesta per la loro realizzazione deve essere presentata allo sportello unico. Il secondo periodo si riferisce invece, con tutta evidenza, agli interventi per i quali è necessario il nulla osta di cui al comma 1 e prevede che se quest'ultimo non è reso entro sessanta giorni dalla richiesta, il titolo abilitativo si intende reso, riproducendo, per questo aspetto, il meccanismo già previsto dall'articolo 13, comma 1, della legge 394/1991. Secondo la Corte le censure prospettate si fondano su un erroneo presupposto interpretativo e pertanto le questioni sollevate dal ricorrente non sono fondate.

L'articolo 33, comma 1, lettera a), della l.r. Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost.

La norma regionale impugnata ha introdotto, nella legge della Regione Lazio 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore commercio), l'art. 4-bis, rubricato «*Sportello unico per le attività produttive*» prevedendo che, ai fini della presentazione e verifica formale della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), i soggetti interessati possono avvalersi della agenzia per le imprese in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 159 del 2010.

In questo caso la Corte dichiara erronea l'interpretazione operata dal ricorrente e quindi ritiene non fondata la questione, poiché dalla lettura della norma censurata non si evince, infatti, un'interferenza con le attribuzioni dell'agenzia per le imprese. La disposizione in esame deve essere, senza dubbio, interpretata nel senso di escludere l'attribuzione di nuovi compiti all'agenzia per le imprese, le cui funzioni restano quelle indicate dalla normativa statale e in particolare dall'articolo 6, comma 2, del d.P.R. n. 160 del 2010.

L'articolo 84, comma 1, lettera b), della l.r. Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost.

La norma regionale censurata ha introdotto l'articolo 4-bis rubricato «*Servizi sussidiari, integrativi e complementari al trasporto pubblico di linea*», nella legge della Regione Lazio 16 luglio 1998, n. 30 (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale) prevedendo che, al fine di contribuire al decongestionamento del traffico mediante l'utilizzo di veicoli ad elevata capacità di trasporto di persone e al contenimento dell'inquinamento, i servizi di noleggio di autobus con conducente di cui alla L. 218/2003 possono essere impiegati, sulla base di contratti con data certa della durata non inferiore a trenta giorni, stipulati con soggetti pubblici o privati, comunità, associazioni, in servizio integrativo del trasporto pubblico, come servizi di trasporto pubblico non di linea, in modo non continuativo o periodico su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta. L'inizio del servizio è subordinato alla preventiva segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) presentata all'ente territoriale nel cui territorio il servizio è svolto.

La Corte ritiene inammissibile l'impugnativa governativa, che lamenta come il rinvio agli articoli 3 e 10 della l.r. del Lazio 30/1998, operato dalla disposizione in esame relativamente alla classificazione dei servizi di trasporto pubblico locale in comunali, provinciali e regionali, e alle funzioni conferite ai Comuni sarebbe inconferente. La Corte reputa che le censure proposte siano generiche ed indeterminate poiché si limita a rilevare un presunto contrasto con la normativa statale citata, omettendo di darne contezza.

SENTENZA N. 290

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettere g), numero 2), h) e i), numeri 5) e 7), e comma 6, lettera c), 33, comma 1, lettera a), e 84, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-28 dicembre 2018, depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018, iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rodolfo Murra per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale) e, tra queste, degli artt. 5, comma 1, lettere g), numero 2), h) e i), numeri 5) e 7), e comma 6, lettera c), 33, comma 1, lettera a), e 84, comma 1, lettera b), in riferimento agli artt. 97 e 117, commi secondo, lettere l), m) e s), e terzo, della Costituzione.

2.– Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe.

3.– L'art. 5, comma 1, lettera g), numero 2), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 è impugnato per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., in relazione all'art. 25, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

La disposizione regionale in esame si inserisce nel corpo della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e, in particolare, nella Sezione I («Aree naturali protette di interesse regionale») del Capo II («Organizzazione e gestione delle aree naturali protette»), modificando il comma 4 dell'art. 26, disciplinante il procedimento di approvazione del piano dell'area naturale protetta.

Tale piano, adottato dall'ente di gestione e trasmesso alla Giunta regionale (art. 26, comma 2), «è depositato per quaranta giorni presso le sedi degli enti locali interessati e della Regione. L'ente di gestione provvede, con apposito avviso da pubblicare su un quotidiano a diffusione regionale, a dare notizia dell'avvenuto deposito e del relativo periodo. Durante questo periodo chiunque può prenderne visione e presentare osservazioni scritte all'ente di gestione, il quale esprime il proprio parere entro i successivi trenta giorni e trasmette il parere e le osservazioni alla Giunta regionale. Entro tre mesi dal ricevimento di tale parere la Giunta regionale, previo esame, da effettuare entro il limite di tre anni, della struttura regionale competente in materia di aree naturali protette, apporta eventuali modifiche ed integrazioni, pronunciandosi contestualmente sulle osservazioni pervenute, e ne propone al Consiglio regionale l'approvazione. Trascorsi tre mesi dall'assegnazione della proposta di piano alla commissione consiliare competente, la proposta è iscritta all'ordine del giorno dell'Aula ai sensi dell'articolo 63, comma 3, del regolamento dei lavori del Consiglio regionale. Il Consiglio regionale si esprime sulla proposta di piano entro i successivi centoventi giorni, decorsi i quali il piano si intende approvato» (art. 26, comma 4, come riformulato).

3.1.– Preliminarmente, occorre delimitare l'ambito delle censure mosse dal ricorrente. Infatti, ad essere impugnato non è l'intero numero 2) della lettera g) del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 ma solo il periodo finale, da esso aggiunto al comma 4 dell'art. 26 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, là dove si prevede che «Il Consiglio regionale si esprime sulla proposta di piano entro i successivi centoventi giorni, decorsi i quali il piano si intende approvato».

Questa previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991, il quale stabilisce che «[i]l piano per il parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione [...]». La norma impugnata disattenderebbe dunque la previsione legislativa statale che prevede un'approvazione formale del piano da parte della Regione. A sua volta, la norma statale che il ricorrente ritiene violata, contenuta nella disciplina delle aree protette recata dalla legge n. 394 del 1991, sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Nel ricorso si contesta altresì la previsione di una forma di silenzio assenso a conclusione dell'iter di approvazione del piano e si sottolinea come questo istituto non possa essere ammesso «nei procedimenti ad elevata discrezionalità», nell'ambito dei quali rientrerebbe anche quello di adozione e approvazione del piano del parco di cui all'art. 25 della legge n. 394 del 1991. Inoltre, il ricorso all'istituto del silenzio assenso nella materia ambientale sarebbe limitato dall'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Per queste ragioni la norma impugnata si porrebbe in contrasto sia con il principio di buon andamento dell'amministrazione previsto all'art. 97 Cost. sia con l'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., in quanto derogherebbe «ai livelli minimi uniformi previsti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente».

La Regione Lazio replica che la norma impugnata risponderebbe a una esigenza di semplificazione del procedimento di approvazione del piano delle aree naturali protette, diretta a consentire la sua approvazione in tempi ragionevoli. La norma regionale, inoltre, non si porrebbe in contrasto con l'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991, poiché quest'ultima non distingue tra gli organi regionali, limitandosi a prevedere che il piano sia «approvato dalla regione». Errato sarebbe ancora il richiamo della disciplina sul silenzio assenso, in quanto il citato art. 20 della legge n. 241 del 1990 circoscrive espressamente il proprio ambito di applicazione ai soli «procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi», ipotesi, questa, che non ricorrerebbe nel caso del procedimento di approvazione del piano delle aree protette.

3.2.– Le questioni promosse non sono fondate.

3.2.1.– Occorre innanzitutto sottolineare che la norma impugnata (art. 5, comma 1, lettera g, numero 2, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018) interviene – analogamente ad altre norme oggetto del presente giudizio (art. 5, comma 1, lettere h e i, numeri 5 e 7) che saranno esaminate più avanti – sul tessuto normativo della legge della Regione Lazio n. 29 del 1997, modificandone l'art. 26, comma 4. Sebbene si tratti di norme aventi contenuti diversi e, quindi, di questioni dotate di una propria autonomia, è opportuno inquadrarle unitariamente per poi prendere in esame partitamente le censure prospettate.

La legge reg. Lazio n. 29 del 1997 si inserisce in un panorama legislativo che, dopo l'entrata in vigore della legge n. 394 del 1991, ha visto le Regioni dotarsi ex novo di una disciplina in materia o modificare leggi regionali preesistenti, al fine di adeguare il proprio ordinamento al mutato quadro normativo statale.

L'intervento legislativo del 1991 traccia i caratteri di quello che può essere definito l'«ordinamento giuridico» delle aree protette, al cui interno sono previsti, tra l'altro: una classificazione delle aree naturali protette (parchi nazionali, parchi naturali regionali, riserve naturali statali e regionali: art. 2); una serie di strumenti di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali e comunque di forme di coinvolgimento di questi ultimi (specialmente artt. 1-bis, 3, 6, 7 e 22); una compiuta disciplina delle aree naturali protette nazionali (artt. da 8 a 21), imperniata essenzialmente su due soggetti, l'ente parco (art. 9) e la comunità del parco (art. 10), e su due strumenti di regolamentazione delle attività, il regolamento del parco (art. 11) e il piano per il parco (art. 12); la sottoposizione al preventivo nulla osta di tutte le concessioni o autorizzazioni per interventi al loro interno (art. 13); un'ampia disciplina delle aree naturali protette regionali (artt. da 22 a 28).

In particolare, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991 prevede che la legge regionale istitutiva del parco naturale regionale «definisce la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, individua il soggetto per la gestione del parco e indica gli elementi del piano per il parco di cui all'articolo 25, comma 1, nonché i principi del regolamento del parco». L'art. 25 stabilisce che strumenti di attuazione delle finalità del parco naturale regionale sono il piano per il parco e il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili.

Il legislatore statale ha inteso dunque introdurre, per le aree protette nazionali e per quelle regionali, due modelli normativi caratterizzati da forti analogie, individuando nel piano per il parco e nel regolamento gli strumenti fondamentali per la disciplina delle attività consentite al loro interno. Più

precisamente, quanto alle aree protette regionali, il piano per il parco «è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione»; inoltre, «[e]sso ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello» (art. 25, comma 2).

Questa legge – intervenuta prima della riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione – intersecava al momento della sua entrata in vigore una serie di competenze regionali (fra cui quelle di tipo concorrente in materia di urbanistica, di caccia, di pesca, ma anche di acque minerali e termali, di cave e torbiere) e non a caso, dunque, il suo art. 23 rimetteva, come continua a rimettere, a una legge regionale l'istituzione del parco naturale regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali individuati nell'art. 22.

All'indomani della revisione costituzionale del 2001 questa Corte ha individuato l'ambito principale di pertinenza della normativa in materia di aree naturali protette nella «tutela dell'ambiente» (tra le più recenti, sentenze n. 180 del 2019, n. 245, n. 206 e n. 121 del 2018, n. 36 del 2017, n. 212 del 2014, n. 171 del 2012), oltre che nella materia del «governo del territorio», e ha ricondotto in particolare la previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili all'interno del parco alla competenza statale in tema di standard minimi uniformi di tutela ambientale (tra le altre, sentenze n. 180 del 2019, n. 245 e n. 121 del 2018, n. 74 del 2017).

3.2.2.– Nel caso in esame, l'impugnato art. 5, comma 1, lettera g), numero 2), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 ha modificato il procedimento di approvazione del piano dell'area naturale protetta regionale prevedendo che essa avvenga all'esito di un complesso iter che, dopo l'adozione del piano stesso da parte dell'ente di gestione, vede protagonista la Giunta regionale, alla quale spetta il potere di apportare eventuali modifiche e integrazioni al testo adottato dall'ente di gestione, di pronunciarsi sulle osservazioni pervenute e di formulare al Consiglio una proposta per l'approvazione. Al termine di questa fase l'approvazione può conseguire, alternativamente, o a una delibera espressa di approvazione da parte del Consiglio, o, in caso di inerzia del Consiglio stesso, al riconoscimento del valore di approvazione alla delibera di proposta della Giunta.

Il legislatore regionale del Lazio ha inteso dunque dare attuazione alla previsione statale dell'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991 (secondo cui il piano «è approvato dalla regione»), facendo discendere l'approvazione del piano da parte della Regione, dalla complessiva interazione fra Giunta e Consiglio e, per il caso in cui il Consiglio sia rimasto inerte, non dalla sua mera inerzia, ma da una già intervenuta determinazione della Giunta. Tale complessa attività, che si configura come una sorta di subprocedimento nell'ambito del procedimento di approvazione del piano, trova dunque in ogni caso la sua manifestazione espressa – ciò che necessariamente ne esclude il preteso carattere tacito – alternativamente nella deliberazione del Consiglio regionale o, ove questa non intervenga nel termine, nella deliberazione della Giunta di approvazione della proposta.

Plurime ragioni, del resto, confermano l'impossibilità di ricondurre il meccanismo di approvazione del piano disegnato dal legislatore regionale del Lazio all'istituto del silenzio assenso, e in particolare al modello legale del silenzio assenso previsto dalla legge n. 241 del 1990.

Innanzitutto è inconferente, come giustamente osserva la difesa della resistente, il richiamo all'art. 20 della legge n. 241 del 1990, che concerne la diversa ipotesi di «procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi». La norma che riguarda il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche – quali sono nella specie l'ente di gestione che adotta il piano dell'area naturale protetta regionale e l'organo regionale che tale piano approva – sarebbe, semmai, l'art. 17-bis della stessa legge n. 241 del 1990. Ma nemmeno il riferimento a tale norma – che comunque il ricorrente non opera – sarebbe stato decisivo, giacché nel caso di specie, come detto, la relazione

che si instaura, nell'ambito del procedimento di approvazione del piano, fra l'ente di gestione, competente per l'adozione, e l'organo della Regione, cui compete l'approvazione, vede concludersi ciascuna delle due fasi procedurali con un provvedimento espresso.

Nella sostanza si deve osservare inoltre che, se la ratio della disposizione statale interposta (art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991) risiede nell'esigenza di assicurare una formale ed espresa assunzione di responsabilità da parte dell'organo chiamato ad approvare il piano, non vi è dubbio che la determinazione della Giunta regionale di proposta al Consiglio, come disciplinata dalla norma regionale in esame, presenta tutti gli elementi necessari a riconoscerle il valore di provvedimento espresso di approvazione nel caso di inutile decorso del termine di intervento del Consiglio. Approvare espressamente il piano per il parco equivale a introdurre nell'arena pubblica regionale i contenuti del piano stesso, a sottoporli a discussione e a contestazione e, infine, a chiamare le parti in gioco a un'assunzione di responsabilità sulla sua approvazione o, in ipotesi, sulla sua bocciatura. Ciò è quanto avviene nel caso di specie nel quale la Giunta, come prevede la disposizione contestata, prende atto del piano adottato dall'ente di gestione, apporta eventuali modifiche e integrazioni e si pronuncia «contestualmente sulle osservazioni pervenute» predisponendo così la proposta al Consiglio, e ciò fa nella piena consapevolezza che tale sua proposta è destinata a diventare definitiva e, come tale, formale atto di approvazione del piano nel caso in cui il Consiglio non provveda nel termine indicato.

Da ultimo, occorre precisare che la norma statale interposta non preclude affatto che la legge regionale affidi alla Giunta regionale il potere di approvare il piano. La legge statale ha rimesso infatti al legislatore regionale il compito di individuare l'organo deputato a siffatta approvazione, e le diverse leggi regionali in materia hanno variamente modulato questa competenza, attribuendola ora al Consiglio, ora alla Giunta e ora a entrambi.

Da quanto detto deriva che la norma impugnata non si pone in contrasto con l'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991. Si deve, pertanto, escludere la fondatezza delle questioni promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., per interposizione dell'anzidetta norma statale.

Per le stesse ragioni è infondata la questione promossa per violazione dell'art. 97 Cost., in quanto anch'essa basata sul presupposto che la norma impugnata preveda un meccanismo di formazione tacita dell'atto di approvazione.

4.- L'art. 5, comma 1, lettera h), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., in relazione all'art. 4, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

Il comma 1-bis, introdotto dalla norma impugnata nell'art. 28 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, prevede che «[n]el rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124), la richiesta per la realizzazione degli interventi di cui all'articolo 6 del D.P.R. 380/2001 è presentata allo sportello unico di cui all'articolo 5 del medesimo decreto. Per tali fattispecie, il nulla osta di cui al comma 1 è reso entro sessanta giorni dal ricevimento da parte dell'ente gestore della richiesta, decorsi inutilmente i quali il titolo abilitativo si intende reso».

4.1.– Il ricorrente si duole della genericità della norma regionale, che sottoporrebbe a nulla osta un insieme indefinito di interventi, compresi quelli di «[a]ttività edilizia libera» ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)». Tale previsione risulterebbe in contraddizione con quanto previsto dal comma 1 dell'art. 28 della stessa legge reg. Lazio n. 29 del 1997 e soprattutto dall'art. 13 della legge n. 394 del 1991, che sottopongono a preventivo nulla osta da parte dell'ente di gestione il solo «rilascio di concessioni o autorizzazioni, relative ad interventi, impianti ed opere all'interno» del parco nazionale (art. 13, comma 1, della legge n. 394 del 1991) o dell'area protetta regionale (art. 28, comma 1, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997).

Di conseguenza, la previsione del nulla osta riguarderebbe i soli interventi, impianti e opere per i quali è necessario il rilascio di concessioni o autorizzazioni e tra questi non rientrerebbero gli interventi di attività edilizia libera, che «sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo» (art. 6 d.P.R. n. 380 del 2001).

4.2.– Le questioni non sono fondate, nei termini di seguito indicati.

Il ricorrente formula le censure per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., muovendo dal presupposto che il carattere generale della norma impugnata comporti, per un verso, che anche gli interventi non soggetti a titolo abilitativo siano sottoposti al regime del nulla osta, e, per altro verso, che le modalità di rilascio del nulla osta per attività produttiva non siano determinate.

Tale presupposto interpretativo deve essere, però, escluso. Il ricorrente fonda le sue argomentazioni sulla sostanziale sovrapposizione (quanto a fattispecie regolate) del primo e del secondo periodo del nuovo comma 1-bis dell'art. 28 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, che invece hanno ad oggetto interventi diversi. Il primo periodo si riferisce agli interventi di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 al solo fine di prevedere che la richiesta per la loro realizzazione deve essere presentata allo sportello unico. Il secondo periodo si riferisce invece, con tutta evidenza, agli interventi per i quali è necessario «il nulla osta di cui al comma 1» e prevede che se quest'ultimo non è reso entro sessanta giorni dalla richiesta, il titolo abilitativo si intende reso, riproducendo, per questo aspetto, il meccanismo già previsto dall'art. 13, comma 1, della legge n. 394 del 1991.

La disposizione impugnata non altera dunque il regime del nulla osta, rispetto al quale resta valido quanto disposto dall'art. 28, comma 1, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, e cioè che esso è richiesto per gli interventi soggetti a titolo abilitativo edilizio.

In conclusione, le censure prospettate si fondano su un erroneo presupposto interpretativo, che determina la loro infondatezza nei termini sopra indicati.

5.– L'art. 5, comma 1, lettera i), numero 5), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 13 della legge n. 394 del 1991.

La norma regionale impugnata ha introdotto il comma 1-bis nell'art. 31 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997. Tale comma 1-bis prevede che «[s]ono consentiti e non rientrano negli obblighi di cui all'articolo 28 le ricorrenti pratiche di conduzione delle aziende agricole che non comportino modificazioni sostanziali del territorio ed in particolare: a) la manutenzione ordinaria del sistema idraulico agrario e del sistema infrastrutturale aziendale esistenti; b) l'impianto o l'espianto delle colture arboree e le relative tecniche utilizzate; c) l'utilizzo delle serre stagionali non stabilmente

infisse al suolo; d) il transito e la sosta di mezzi motorizzati fuori dalle strade statali, provinciali, comunali, vicinali gravate dai servizi di pubblico passaggio e private per i mezzi collegati all'esercizio delle attività agricole di cui al presente articolo; e) l'ordinamento produttivo ed i relativi piani colturali promossi e gestiti dall'impresa agricola; f) la raccolta e il danneggiamento della flora spontanea derivanti dall'esercizio delle attività aziendali di cui all'articolo 2 della L.R. 14/2006».

5.1.– Secondo il ricorrente la norma in esame escluderebbe dall'obbligo del nulla osta di cui all'art. 28 della stessa legge reg. Lazio n. 7 del 2018 una serie di interventi potenzialmente idonei a incidere, in maniera significativa, sull'ambiente naturale, consentendone la realizzazione in tutte le zone dell'area protetta, compresa la zona A di riserva integrale, senza prevedere alcuna modalità di verifica e di controllo sugli interventi stessi.

La previsione si porrebbe, quindi, in contrasto con l'art. 13 della legge n. 394 del 1991, che subordina al preventivo nulla osta dell'ente parco il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco. Il contrasto con l'art. 13 della legge n. 394 del 1991 determinerebbe la violazione della competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La resistente si difende con due argomenti: il primo volto a dimostrare l'inammissibilità della censura e il secondo a sostegno della infondatezza.

5.2.– La questione promossa è ammissibile e fondata.

5.2.1.– Il primo argomento della difesa regionale riguarda la sua ammissibilità e muove dalla considerazione che la norma impugnata non costituirebbe una novità introdotta dal legislatore regionale del 2018, essendo già contemplata dal testo previgente dell'art. 28 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997. Pertanto, la modifica censurata si sarebbe limitata a «esplicitare ulteriormente il contenuto delle previgenti disposizioni regionali, per le quali era già escluso il rilascio del nulla osta».

L'argomento non ha tuttavia alcun rilievo, essendo questa Corte chiamata ad esaminare la conformità a Costituzione delle norme oggi impugnate, a prescindere dal fatto che fattispecie simili a quelle contestate fossero previste nella normativa preesistente. Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, non osta all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale e che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (tra le più recenti, sentenze n. 178 del 2019 e n. 171 del 2018). Peraltro nel caso di specie non si è in presenza di un'ipotesi di questo tipo, giacché non è dato di rinvenire nell'ordinamento regionale alcuna normativa del tutto sovrapponibile a quella oggi all'esame di questa Corte.

5.2.2.– Il secondo argomento, utilizzato dalla Regione a sostegno della non fondatezza della questione, fa leva sul fatto che le «ricorrenti pratiche di conduzione delle aziende agricole», per le quali la normativa impugnata esclude la necessità di acquisire il nulla osta, sarebbero «in larga parte» coincidenti con le fattispecie enumerate dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 (rubricato «Attività edilizia libera») o «comunque teleologicamente ad esse riconducibili», per le quali non è richiesto alcun titolo abilitativo. Già dal tenore letterale della motivazione addotta (là dove si parla di interventi «in larga parte» coincidenti) si deduce l'esistenza di un margine di non coincidenza delle due elencazioni. In altre parole, la generica formulazione della disposizione regionale è tale da

consentire di escludere dall'obbligo del nulla osta un insieme, anche piccolo, di pratiche di conduzione delle aziende agricole: la norma impugnata consente infatti la deroga agli obblighi di cui all'art. 28 per le «ricorrenti pratiche di conduzione delle aziende agricole che non comportino modificazioni sostanziali del territorio», senza ulteriori specificazioni, e la successiva elencazione non esaurisce il novero di queste «pratiche», essendo preceduta dall'espressione «in particolare» che esclude il carattere esaustivo degli interventi considerati.

Ne consegue la violazione dell'art. 13 della legge n. 394 del 1991, che, come già rilevato, prescrive che tutti gli interventi, gli impianti e le opere per i quali sia necessario il rilascio di concessioni o autorizzazioni siano sottoposti al preventivo nulla osta dell'ente parco.

Il contrasto con l'art. 13 determina, di riflesso, la violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e quindi l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

6.– L'art. 5, comma 1, lettera i), numero 7), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 22, 23 e 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991.

La norma regionale impugnata ha modificato il comma 2-bis dell'art. 31 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, il quale, nel testo riformato, prevede che «Per favorire lo svolgimento delle attività di cui al presente articolo, i soggetti di cui all'articolo 57 e 57-bis della L.R. n. 38/1999 possono presentare il PUA, redatto secondo le modalità ivi previste, nel rispetto delle forme di tutela di cui alla presente legge. Il PUA redatto secondo le modalità della L.R. 38/1999, previa indicazione dei risultati che si intendono perseguire, può prevedere la necessità di derogare alle previsioni del piano dell'area naturale protetta redatto ai sensi dell'articolo 26, comma 1, lettera f) ad esclusione delle normative definite per le zone di riserva integrale».

6.1.– Il ricorrente impugna il secondo periodo di questa disposizione (introdotto dal numero 7.2 dell'art. 5, comma 1, lettera i, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018) perché, consentendo che il PUA (piano di utilizzazione aziendale) possa derogare alle previsioni del piano dell'area naturale protetta, si porrebbe in contrasto con l'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991, secondo cui «[i]l piano per il parco [...] ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello». Da questo deriverebbe il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché la norma regionale impugnata ridurrebbe in peius i livelli minimi uniformi di tutela previsti dalla legislazione statale in materia di tutela dell'ambiente. Nel caso di specie lo «standard minimo uniforme di tutela nazionale» si estrinsecerebbe nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte alle esigenze ambientali.

Secondo la resistente, la norma impugnata non avrebbe alcuna portata innovativa della disciplina previgente. Il legislatore regionale si sarebbe limitato, infatti, «ad operare una sorta di mero intervento di coordinamento» delle disposizioni recate dagli artt. 8, comma 4, lettera d), 26, comma 1-bis, lettera b), e 31 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, «riproducendone i medesimi contenuti sostanziali». La difesa regionale aggiunge che le disposizioni citate sono state introdotte dalla legge della Regione Lazio 10 novembre 2014, n. 10 (Modifiche alle leggi regionali relative al governo del territorio, alle aree naturali protette regionali ed alle funzioni amministrative in materia di paesaggio) e non sono mai state oggetto di censure di illegittimità costituzionale.

6.2.– La questione promossa è ammissibile e fondata.

Anche in questo caso la resistente si difende rilevando che la norma impugnata non avrebbe «alcuna portata innovativa», in quanto il legislatore regionale si sarebbe limitato «ad operare una sorta di mero intervento di coordinamento» delle disposizioni recate dagli artt. 8, comma 4, lettera d), 26, comma 1-bis, lettera b), e 31 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, «riproducendone i medesimi contenuti sostanziali».

Al riguardo è agevole rilevare che le ipotesi indicate nei citati articoli della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 non coincidono affatto con quelle ricomprese nell'ampia e indeterminata formula introdotta dalla disposizione impugnata, che consente al PUA di disporre «la necessità di derogare alle previsioni del piano dell'area naturale protetta».

Tale norma si pone in contrasto non solo con gli artt. 22 e 23 della legge n. 394 del 1991, che individuano nel piano del parco uno degli strumenti di attuazione delle finalità del parco stesso, ma soprattutto con l'art. 25, comma 2, della medesima legge, che riconosce al piano per il parco il «valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico» e che configura il piano in questione come strumento di pianificazione sostitutivo dei piani paesistici e di quelli territoriali o urbanistici di qualsiasi livello.

Poiché le anzidette norme statali sono espressione della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente – più volte sottolineata da questa Corte nelle pronunce richiamate nel punto 3.2.1. – la norma impugnata viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), numero 7.2), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che, inserendo il secondo periodo del comma 2-bis dell'art. 31 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, ha previsto che «[i]l PUA redatto secondo le modalità della L.R. 38/1999, previa indicazione dei risultati che si intendono perseguire, può prevedere la necessità di derogare alle previsioni del piano dell'area naturale protetta redatto ai sensi dell'articolo 26, comma 1, lettera f) ad esclusione delle normative definite per le zone di riserva integrale».

7.– L'art. 5, comma 6, lettera c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 è impugnato per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001.

La norma regionale impugnata ha introdotto l'art. 57-ter nella legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio). La nuova disposizione, rubricata «Definizione di edifici legittimi esistenti», prevede che «1. Per le finalità di cui agli articoli 57 e 57-bis per “edifici legittimi esistenti” si intendono anche quelli realizzati in assenza di titolo abilitativo in periodi antecedenti alla data di entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) ovvero che siano stati oggetto di accertamento di conformità, da parte dei responsabili dell'abuso, ai sensi degli articoli 36 e 37 del D.P.R. 380/2001. 2. Gli edifici di cui al comma 1 ubicati su terreni di proprietà di enti pubblici, sono acquisiti al patrimonio dei medesimi enti previo accertamento, da parte degli occupatori, dei requisiti previsti dal medesimo comma 1».

7.1.– Il ricorrente – dopo aver richiamato il contenuto degli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001, relativi, rispettivamente, all'«[a]ccertamento di conformità» e agli «[i]nterventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità» – afferma che la norma regionale impugnata, attribuendo la qualifica di “edificio legittimo esistente” ai manufatti per i quali si sono verificate le condizioni descritte nelle due norme statali richiamate, sia pure per le sole finalità connesse ai piani di utilizzazione aziendale in agricoltura e a quelli per le

attività integrate e complementari, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» alla quale sarebbe riconducibile la norma impugnata.

Secondo la difesa regionale il ricorrente avrebbe travisato il senso della disposizione impugnata, che si limiterebbe a richiamare puntualmente gli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001, al solo fine di individuare le fattispecie cui trova applicazione l'art. 57 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999.

7.2.– La questione è fondata.

Preliminarmente, occorre precisare i termini della questione. L'art. 57 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 disciplina i piani di utilizzazione aziendale (PUA), mentre l'art. 57-bis disciplina i PUA per le attività integrate e complementari. Sono tali quelle attività integrate e complementari all'attività agricola compatibili con la destinazione di zona agricola, e in particolare: 1) ricettività e turismo rurale; 2) trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali; 3) ristorazione e degustazione dei prodotti tipici derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali; 4) attività culturali, didattiche, sociali, ricreative e terapeutico-riabilitative; 5) accoglienza ed assistenza degli animali.

A loro volta, gli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001 riguardano, rispettivamente, l'accertamento di conformità e gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità. Nelle due ipotesi sono consentiti il permesso in sanatoria e la sanatoria dell'intervento a condizione che sussista la cosiddetta doppia conformità, cioè «se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda». I citati artt. 36 e 37 recano quindi norme di principio nella materia del governo del territorio (tra le più recenti, sentenze n. 2 del 2019, n. 68 del 2018, n. 232 e n. 107 del 2017, n. 101 del 2013).

Con la norma impugnata il legislatore regionale pretende di attribuire la qualifica di «edifici legittimi esistenti» a determinati edifici sia pure ai limitati fini dell'art. 57 e dell'art. 57-bis della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, sostituendosi, per questo verso, al legislatore statale cui spetta, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio, il compito di porre le norme di principio che consentano di qualificare un immobile come edificio legittimo esistente.

La natura di normativa di principio della disciplina statale concernente il regime della sanatoria degli interventi edilizi abusivi rende illegittimo l'intervento regionale che, quand'anche fosse meramente ripetitivo delle previsioni statali, non potrebbe superare il test di costituzionalità.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, lettera c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che ha introdotto l'art. 57-ter nella legge reg. Lazio n. 38 del 1999.

8.– L'art. 33, comma 1, lettera a), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost. La norma regionale impugnata ha introdotto, nella legge della Regione Lazio 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore commercio), l'art. 4-bis, rubricato «Sportello unico per le attività produttive».

8.1.– Il ricorrente appunta le sue censure in particolare sul comma 3 del citato art. 4-bis, alla cui stregua «[a]i fini della presentazione e verifica formale della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), i soggetti interessati possono avvalersi della agenzia per le imprese in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 159 (Regolamento recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese, a norma dell'articolo

38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)».

Più precisamente, la difesa erariale sottolinea che, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), la verifica formale della SCIA spetta esclusivamente allo sportello unico per le attività produttive (SUAP), mentre all'agenzia per le imprese è attribuita la funzione di rilascio di «una dichiarazione di conformità, comprensiva della SCIA o della domanda presentata dal soggetto interessato corredata dalle certificazioni ed attestazioni richieste, che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività e per l'avvio immediato dell'intervento dichiarato» (art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 160 del 2010).

La difesa statale mette in evidenza, altresì, il fatto che il d.P.R. n. 159 del 2010, citato nella disposizione impugnata, non contiene alcuna menzione della verifica formale in capo alle agenzie per le imprese, poiché concerne la sola disciplina dei requisiti per l'accreditamento delle stesse.

Pertanto, l'art. 33, comma 1, lettera a), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, nella parte in cui ha introdotto il comma 3 dell'art. 4-bis della legge reg. Lazio n. 33 del 1999, sarebbe in contrasto con la normativa statale richiamata e quindi con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla legge statale la disciplina dell'ordinamento civile, e con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto la disciplina in materia di SCIA attiene ai livelli essenziali delle prestazioni.

La resistente sostiene che l'interpretazione proposta dal ricorrente non è corretta e che la disposizione regionale ribadisce la possibilità, in via generale, per i soggetti interessati di avvalersi del supporto e dell'assistenza tecnica dell'agenzia per le imprese, ai fini della predisposizione, della verifica e della presentazione della SCIA, senza incidere sulle modalità della presentazione stessa e sull'iter istruttorio successivo a questa.

8.2.– Nelle more del presente giudizio, il censurato art. 4-bis, comma 3, della legge reg. Lazio n. 33 del 1999 è stato modificato dall'art. 16, comma 6, della legge della Regione Lazio 20 maggio 2019, n. 8 (Disposizioni finanziarie di interesse regionale e misure correttive di leggi regionali varie), con l'inserimento, tra l'altro, della seguente precisazione: «in conformità a quanto previsto dalla normativa statale vigente in materia».

Pertanto, il testo del comma 3 dell'art. 4-bis è risultato del seguente tenore: «Ai fini della presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), i soggetti interessati possono avvalersi dell'agenzia per le imprese di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 159 (Regolamento recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese, a norma dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), in conformità a quanto previsto dalla normativa statale vigente in materia».

Successivamente, è intervenuta la legge della Regione Lazio 6 novembre 2019, n. 22 (Testo Unico del Commercio), la quale, nel contesto del riordino della normativa regionale in materia di commercio, ha disposto, a decorrere dall'8 novembre 2019: a) all'art. 107, comma 1, lettera mm), l'abrogazione del comma 6 dell'art. 16 della legge reg. Lazio n. 8 del 2019; b) all'art. 107, comma 1, lettera d), l'abrogazione dell'intera legge reg. Lazio n. 33 del 1999; c) e all'art. 13, comma 3, la riproduzione di una disposizione del tutto coincidente con quella recata, prima della sua

abrogazione, dall'art. 4-bis, comma 3, della legge reg. Lazio n. 33 del 1999, come modificato dall'art. 16, comma 6, della legge reg. Lazio n. 8 del 2019.

Pertanto, a decorrere dall'8 novembre 2019, la legge reg. Lazio n. 33 del 1999 è stata abrogata e il suo contenuto – ivi compreso l'art. 4-bis, comma 3, nel testo modificato – è stato riversato nella legge reg. Lazio n. 22 del 2019.

Dunque, la disposizione impugnata è stata in vigore, nel suo testo originario, dal 24 ottobre 2018 al 22 maggio 2019. A partire da quest'ultima data il testo è stato modificato con le aggiunte di cui si è dato conto sopra e in questa versione è confluito nel testo unico in materia di commercio (legge reg. Lazio n. 22 del 2019).

La modifica descritta, pur risultando soddisfacente delle doglianze del ricorrente, non determina la cessazione della materia del contendere. La disposizione impugnata è stata infatti in vigore, nel suo testo originario, per un arco temporale di quasi sette mesi (dal 24 ottobre 2018 al 22 maggio 2019) e la sua formulazione letterale non consente di escludere che abbia avuto applicazione medio tempore.

Le relative questioni di legittimità costituzionale devono essere pertanto esaminate nel merito.

8.3.– Le questioni non sono tuttavia fondate, nei termini di seguito indicati.

In proposito coglie nel segno la difesa regionale, la quale contesta l'erroneità dell'interpretazione operata dal ricorrente. Dal dato letterale non si evince, infatti, un'interferenza con le attribuzioni dell'agenzia per le imprese. La disposizione in esame deve essere, dunque, interpretata nel senso di escludere l'attribuzione di nuovi compiti all'agenzia per le imprese, le cui funzioni restano quelle indicate dalla normativa statale e in particolare dall'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 160 del 2010.

Deve essere quindi dichiarata la non fondatezza delle questioni in quanto basate su un erroneo presupposto interpretativo.

9.– L'art. 84, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 è impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost.

La norma regionale censurata ha introdotto l'art. 4-bis nella legge della Regione Lazio 16 luglio 1998, n. 30 (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale). Il nuovo art. 4-bis, rubricato «Servizi sussidiari, integrativi e complementari al trasporto pubblico di linea», prevede che «1. Ferma restando la disciplina dei servizi di noleggio di autobus con conducente di cui alla legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente) e successive modifiche, al fine di contribuire al decongestionamento del traffico mediante l'utilizzo di veicoli ad elevata capacità di trasporto di persone e al contenimento dell'inquinamento, i servizi di noleggio di autobus con conducente di cui alla L. 218/2003 possono essere impiegati, sulla base di contratti con data certa della durata non inferiore a trenta giorni, stipulati con soggetti pubblici o privati, comunità, associazioni, in servizio integrativo del trasporto pubblico, come servizi di trasporto pubblico non di linea, in modo non continuativo o periodico su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta. 2. L'inizio del servizio è subordinato alla preventiva segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e successive modifiche, presentata all'ente territoriale nel cui territorio il servizio è svolto, secondo i criteri di cui agli articoli 3 e 10, comma 2».

9.1.– Secondo il ricorrente, il rinvio, operato dalla norma impugnata, agli artt. 3 e 10, comma 2, della legge reg. Lazio n. 30 del 1998, relativi, rispettivamente, alla classificazione dei servizi di trasporto pubblico locale in comunali, provinciali e regionali, e alle funzioni conferite al riguardo ai Comuni, sarebbe inconferente. Ne deriverebbe il contrasto con la normativa statale e quindi con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla legge statale la disciplina dell'ordinamento civile, e con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto la disciplina in materia di SCIA attiene ai livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 29, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990.

La resistente ritiene che le censure mosse siano generiche e indeterminate, e quindi inammissibili. Il ricorrente si sarebbe limitato infatti a rilevare un presunto contrasto con la normativa statale citata, omettendo di darne contezza.

9.2.– Le questioni sono inammissibili.

Anche in questo caso deve essere condiviso l'assunto della difesa regionale. Le censure mosse dal ricorrente si presentano del tutto vaghe e prive di una adeguata motivazione. Non si comprende, tra l'altro, sotto quale profilo rilevi l'asserita inconferenza del rinvio, operato dalla norma impugnata, agli artt. 3 e 10, comma 2, della legge reg. Lazio n. 30 del 1998. Né tantomeno sono chiare le ragioni per le quali l'aver subordinato l'inizio del servizio di trasporto pubblico locale alla preventiva segnalazione certificata di inizio attività costituisca causa di illegittimità costituzionale. Mancano, dunque, gli elementi, anche minimi, per esaminare nel merito le censure mosse dal ricorrente (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2019 e n. 245 del 2018).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), numero 5), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), che ha introdotto il comma 1-bis nell'art. 31 della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), numero 7.2), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che ha introdotto il secondo periodo del comma 2-bis dell'art. 31 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, lettera c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che ha introdotto l'art. 57-ter nella legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio);

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera g), numero 2), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettere m) e s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera h), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, lettera a), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 84, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2019.

Sentenza: 19 novembre 2019, n. 291

Materia: Caccia; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Parametri invocati: Articolo 117, comma secondo, lettera s), Costituzione; articoli 5, comma 5, 12, commi 5 e 12-bis, e 21, comma 1, lettere e) ed f), legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articolo 15, comma 1, lettere j), m) e q), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018)

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 15, co. 1, lett. j), della l.r. Lombardia n. 17/2018, nella parte in cui sostituisce le parole “dopo gli abbattimenti accertati” con l'espressione “dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero” nell'articolo 22, comma 7, della legge regionale della Lombardia 16 agosto 1993, n. 26;
2. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, co. 1, lett. m), della l.r. Lombardia n. 17/2018;
3. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, co. 1, lett. q), l.r. Lombardia n. 17/2018

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 1, lettere j), m) e q), della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 “Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018”, in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, per invasione della sfera di competenza esclusiva del legislatore nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione agli articoli 5, comma 5, 12, commi 5 e 12-bis, 21, comma 1, lettere e) ed f), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”.

La prima norma impugnata dal ricorrente è l'art. 15, co. 1, lett. j), l.r. Lombardia n. 17/2018 che apporta delle modifiche alle prescrizioni di cui all'art. 22, co. 7, della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), prevedendo che le annotazioni sul tesserino di caccia dei capi abbattuti devono essere effettuate dopo l'abbattimento e il recupero dell'animale. La disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 12, co. 12-bis, L. 157/1992, che impone l'annotazione subito dopo l'abbattimento, poiché la necessità di provvedere al preventivo recupero dell'animale produrrebbe la conseguenza di escludere dal conteggio i capi non recuperabili per eventi sopravvenuti o per difficoltà logistiche. Il tesserino di caccia rilasciato obbligatoriamente ai sensi dell'art. 12, co. 12, L. 157/1992, svolge, tra l'altro, una funzione di controllo della selvaggina cacciata e permette di conoscere la consistenza numerica della fauna selvatica, necessaria a predisporre le misure di salvaguardia, soprattutto con riguardo alle specie più vulnerabili. A questo proposito, l'attendibilità dei dati appare maggiormente garantita se l'adempimento dell'annotazione dei capi abbattuti avviene subito dopo l'abbattimento e non dopo il recupero dell'animale. Per

garantire tale livello di tutela dell'ecosistema, il legislatore nazionale nel 2016 ha inserito l'apposita norma di cui al comma 12-bis, dell'art. 12, L. 157/1992, inserimento indotto anche da una sollecitazione della Commissione europea nell'ambito di una procedura avviata nei confronti dell'Italia (nel caso EU Pilot 6955/14/ENVI), nell'ambito della quale era stata riscontrata l'assenza di una regolamentazione omogenea a livello nazionale che generava difficoltà nell'espletamento dei controlli da parte delle autorità competenti e inattendibilità dei dati raccolti. Le finalità di tutela sottese all'introduzione dell'art. 12, co. 12-bis, nella L. 157/1992 motivano l'inclusione della norma nell'ambito di quelle che prevedono soglie minime di protezione ambientale, pertanto non derogabili in peius (quindi fatta comunque salva la possibilità di prescrivere livelli di tutela più elevati di quelli previsti dallo Stato) nemmeno nell'esercizio della competenza regionale in materia di caccia. La Corte costituzionale ritiene che la norma censurata, subordinando le annotazioni sul tesserino ad un evento posticipato ed incerto nella sua realizzazione rispetto all'abbattimento della fauna, cioè il suo recupero, frustra la ratio sottesa alla disciplina normativa statale e abbassi lo standard minimo di protezione da essa stabilito, pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, co. 1, lett. j), l.r. Lombardia n. 17/2018 nella parte in cui sostituisce le parole "dopo gli abbattimenti accertati" con l'espressione "dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero" nell'art. 22, co. 7, della l.r. Lombardia 26/1993.

La seconda questione di legittimità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri attiene all'art. 15, co. 1, lett. m), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, il quale prevede che la selvaggina ferita possa essere recuperata entro un raggio di duecento metri dal capanno da caccia, in attitudine di caccia e con l'uso del cane o del natante, ma con arma scarica e riposta in custodia. Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. da parte di detta norma in relazione al principio di esclusività dell'opzione di caccia, espresso dagli artt. 5, co. 5, e 12, co. 5, della richiamata L. 157/1992, per il quale il cacciatore non può esercitare la caccia in forma vagante per la stagione venatoria in corso, altrimenti incorrendo in una sanzione amministrativa e nella sospensione della licenza di porto di fucile per uso di caccia per un anno. La Consulta ritiene che il recupero del capo ferito da appostamento fisso, come previsto dalla legge regionale censurata, integri un'attività neutra ai fini della tutela ambientale, poiché è previsto che avvenga ad arma scarica e riposta nella custodia, pertanto, essendo esclusa la possibilità di uccisione di capi aggiuntivi rispetto a quelli già feriti, il recupero non può essere ricondotto ad un esercizio della caccia in forma vagante ulteriore rispetto all'appostamento fisso. Di conseguenza, la norma censurata viene ricondotta al legittimo esercizio della competenza residuale delle Regioni in materia di caccia, quale disciplina delle modalità di esercizio afferenti ad essa, e la questione viene ritenuta infondata.

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato solleva dubbi di legittimità costituzionale in merito all'art. 15, co. 1, lett. q), della legge regionale 17/2018, lamentando che la norma, imponendo di verificare le distanze delle postazioni da caccia dagli immobili destinati ad abitazione o al lavoro attraverso delle misurazioni morfologiche del terreno invece che in forma lineare, contrasterebbe con l'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., in relazione alle prescrizioni di cui all'art. 21, co. 1, lett. e) ed f), della L. 157/1992, che prende in considerazione per la misurazione della distanza il concetto di gittata massima e non le increspature del terreno. A detta della Corte costituzionale, la questione non può essere ritenuta fondata, poiché le disposizioni di cui all'art. 21 L. 157/1992 indicate come norme interposte rispetto alla violazione della disposizione costituzionale, sono estranee alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Gli specifici divieti previsti dall'art. 21 della suddetta legge mirano a garantire la tutela di coloro che, trovandosi nei pressi del cacciatore, possono essere coinvolti dalla sua attività, hanno valenza di prevenzione e sono volte a stabilire degli standard minimi di sicurezza per l'incolumità cittadina, non per la conservazione ambientale o faunistica. Pertanto, la materia su cui ha inciso la legge regionale con l'art. 15, co. 1, lett. q) è del tutto estranea a quella ambientale e perciò la questione va rigettata.

Per questi motivi, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 1, lettera j), della legge regionale Lombardia n. 17/2018, nella parte in cui sostituisce

l'espressione "dopo gli abbattimenti accertati" con "dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero" nell'art. 22, co. 7, della citata l.r. Lombardia n. 26/1993; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, co. 1, lettera m), della stessa legge regionale, in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 5, co. 5, e 12, co. 5, della L. 157/1992; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, co. 1, lett. q), in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., in relazione all'art. 21, comma 1, lett. e) ed f), della L. 157/1992.

SENTENZA N. 291

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettere j), m), e q), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 12 febbraio 2019, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione di Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettere j), m) e q), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, per invasione della sfera di competenza attribuita al legislatore nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione a numerose norme della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

In particolare, è stato censurato l'art. 15, comma 1, lettera j), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, che prevede che le annotazioni dei capi di selvaggina migratoria sul tesserino venatorio

devono essere effettuate, in modo indelebile, sul posto di caccia, dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero dell'animale, deducendone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992, che prevede che l'annotazione sul tesserino venatorio deve essere effettuata subito dopo l'abbattimento.

Si è impugnato l'art. 15, comma 1, lettera m), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, in base al quale, ferma restando l'esclusività della forma di caccia prescelta, è consentito il recupero del capo ferito, in attitudine di caccia, nel raggio di duecento metri dal capanno, anche con l'uso del cane da riporto o con l'uso di natante con motore fuoribordo, con obbligo di arma scarica e riposta nell'apposita custodia, deducendone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 5, comma 5, e 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, che fissano il principio di esclusività dell'opzione di caccia, per cui il cacciatore, con opzione in via esclusiva per la caccia da appostamento con richiami vivi, non può esercitare la caccia in forma vagante per la stagione venatoria in corso.

Infine, si è impugnato l'art. 15, comma 1, lettera q), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, che prevede che le distanze attinenti agli appostamenti di caccia devono essere misurate seguendo il profilo morfologico del terreno, deducendone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 21, comma 1, lettere e) ed f), della legge n. 157 del 1992, che, nel porre prescrizioni in materia di distanze da rispettare per l'esercizio dell'attività venatoria, a tutela della pubblica incolumità, impongono che la misurazione avvenga in forma lineare.

2.– La prima norma impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri è l'art. 15, comma 1, lettera j), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018 che, modificando le prescrizioni di cui all'art. 22, comma 7, della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), prevede che le annotazioni sul tesserino venatorio dei capi abbattuti devono essere effettuate dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero; tale previsione sarebbe in contrasto con l'art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992, che impone l'annotazione subito dopo l'abbattimento, poiché la necessità di provvedere al preventivo recupero dell'animale consentirebbe di escludere dal conteggio i capi non recuperabili per ragioni logistiche quali la sopraggiunta scarsa luminosità o la caduta di essi in un luogo impervio.

La Regione si è difesa suggerendo una diversa interpretazione della norma censurata secondo cui essa, lungi dal porre un adempimento aggiuntivo per procedere all'annotazione, avrebbe imposto al cacciatore di registrare sul tesserino venatorio anche il mero rinvenimento di un animale abbattuto da terzi.

3.– La questione è fondata.

Il possesso del tesserino venatorio per il legittimo esercizio della caccia è imposto dall'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992; il documento viene rilasciato dalla regione di residenza e indica le specifiche norme inerenti al calendario regionale, alla forma di caccia prescelta e agli ambiti territoriali in cui essa è consentita.

Questa Corte ha riconosciuto al tesserino venatorio funzione abilitativa e di controllo per la verifica della selvaggina cacciata e il rispetto del regime della caccia controllata (sentenza n. 90 del 2013); infatti, attraverso le annotazioni presenti sul tesserino, sono acquisiti gli elementi di conoscenza della consistenza numerica della fauna selvatica, necessari a predisporre le misure di salvaguardia, in special modo quelle riguardanti le specie più vulnerabili.

4.– L'attendibilità dei dati raccolti è maggiormente garantita quando l'adempimento viene effettuato in maniera tempestiva e, per tale ragione, il legislatore nazionale, con la legge 7 luglio 2016, n. 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016), ha aggiunto il comma 12-bis all'art. 12 della legge n. 157 del 1992, prevedendo che l'annotazione sul tesserino venatorio debba essere effettuata subito dopo l'abbattimento, sia per la fauna selvatica stanziale che per quella migratoria.

L'intervento normativo deriva da una sollecitazione della Commissione europea, poiché l'art. 12 della legge n. 157 del 1992 non prevedeva un tempo specifico per adempiere all'obbligo di annotazione, e la Commissione europea, nell'ambito della procedura avviata nei confronti dell'Italia (caso EU Pilot 6955/14/ENVI) con richiesta di informazioni sull'attività di monitoraggio del prelievo venatorio, aveva riscontrato l'esistenza di una variegata legislazione regionale, che consentiva di differire, con riferimento alle sole specie migratorie, l'annotazione degli abbattimenti al termine della giornata di caccia.

Secondo la Commissione europea, l'assenza di una regolamentazione omogenea generava difficoltà nell'espletamento dei controlli da parte delle autorità competenti e il tempo trascorso tra l'abbattimento e l'annotazione rendeva inattendibili i dati raccolti.

Pertanto, l'aggiunta del comma 12-bis all'art. 12 della legge n. 157 del 1992 si è resa necessaria per la chiusura della ricordata procedura e per garantire una raccolta più puntuale delle informazioni, derivante dalla contestualità dell'annotazione, in funzione dell'efficace programmazione del prelievo faunistico.

La finalità di tutela delle specie sottesa all'art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992 motiva l'inclusione della norma nell'ambito delle prescrizioni statali costituenti soglie minime di protezione ambientale (sentenza n. 249 del 2019), non derogabili neppure nell'esercizio della competenza regionale in materia di caccia, salva la possibilità di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenze n. 174 e n. 74 del 2017, n. 278 del 2012, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

Nella prospettiva di tutela della sopravvivenza della fauna selvatica, l'obbligo di annotazione non può che investire l'abbattimento dell'esemplare, inteso come evento effettivamente realizzatosi, a nulla rilevando la materiale apprensione del capo.

Dunque, la norma censurata, che subordina le annotazioni sul tesserino venatorio al preventivo recupero dell'animale, frustra la ratio sottesa alla disciplina normativa statale e abbassa la soglia di protezione da essa stabilita.

La criticità non è superabile accedendo alla tesi della difesa regionale, che ritiene di aver esteso l'adempimento ai casi di recupero di abbattimenti effettuati da terzi, poiché l'interpretazione offerta trova ostacolo nel dato letterale della norma, che utilizza la congiunzione «e» e non la disgiunzione «o», per precisare che l'annotazione va effettuata dopo l'abbattimento e l'avvenuto recupero.

5.– Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera j), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018 nella parte in cui ha sostituito le parole «dopo gli abbattimenti accertati» con le parole «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero». Ciò in quanto l'ulteriore requisito dell'avvenuto recupero, per procedere all'annotazione sul tesserino venatorio dei capi abbattuti, determina un abbassamento del livello statale di tutela ambientale.

6.– La seconda questione prospettata ha ad oggetto l'art. 15, comma 1, lettera m), dell'impugnata legge regionale, secondo cui la selvaggina ferita può essere recuperata fino a duecento metri dal capanno, in attitudine di caccia e con l'uso del cane o del natante, ma con arma scarica e riposta in custodia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione al principio di esclusività della caccia, per il quale il cacciatore può esercitarla solo nella singola modalità prescelta, come stabilito dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, così evitando di esporre tutto il territorio agro-silvo-pastorale all'esercizio venatorio indiscriminato.

Secondo la prospettazione del ricorrente, la norma censurata, consentendo di vagare fuori dal capanno in assetto di caccia, autorizzerebbe colui che ha optato per la caccia da appostamento fisso a esercitarla in una modalità aggiuntiva.

7.– La questione non è fondata.

La prescrizione è stata posta dalla Regione nell'ambito dell'esercizio della potestà legislativa residuale in materia di caccia, che subisce limiti per effetto della normativa statale quando la materia regionale si sovrappone, per naturale coincidenza, con ambiti afferenti ad interessi diversi che insistono su specifici aspetti del bene ambiente, così che le attribuzioni legislative delle Regioni non possono essere esercitate abbassando lo standard di tutela ambientale previsto dal legislatore nazionale (sentenze n. 74 del 2017 e n. 278 del 2012).

8.– Il recupero del capo ferito da appostamento fisso, come previsto dalla legge regionale censurata, integra un'attività neutra ai fini della tutela ambientale, poiché deve avvenire con arma scarica e riposta nell'apposita custodia; pertanto, essendo esclusa la possibilità di uccisione di capi aggiuntivi rispetto a quelli già feriti, il recupero non può essere ricondotto alla caccia vagante, che si aggiungerebbe a quella da appostamento fisso prescelta dal cacciatore che spara dal capanno.

La norma censurata, che ha allargato il raggio di azione nell'ambito del quale si può procedere al recupero dell'animale, va ricondotta al legittimo esercizio della competenza residuale delle Regioni in materia di caccia, quale disciplina delle modalità di esercizio delle attività afferenti ad essa.

9.– Venendo, infine, alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera q), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la norma, imponendo di verificare le distanze dei capanni di caccia dagli immobili destinati ad abitazione o al lavoro e quelle per l'uso delle armi da sparo seguendo l'andamento morfologico del terreno, sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle prescrizioni dell'art. 21, comma 1, lettere e) ed f), della legge n. 157 del 1992, relative al rispetto delle distanze minime dai fabbricati adibiti ad abitazione o al lavoro e dalle vie di comunicazione e dalle strade e al rispetto delle distanze per l'esercizio venatorio e per l'uso dei fucili da caccia.

10.– La questione non è fondata.

Le prescrizioni dell'art. 21 della legge n. 157 del 1992, che sono state indicate quali norme interposte rispetto alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono estranee alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

11.– Questa Corte ha più volte affermato che per individuare la materia in cui si colloca la norma, interposta nella specie, occorre aver riguardo all'oggetto, alla ratio e alla finalità della disciplina,

verificando il nucleo centrale delle prescrizioni e le finalità dell'intervento legislativo, a prescindere dagli effetti riflessi (sentenze n. 116 del 2019, n. 108 e n. 81 del 2017 e n. 21 del 2016).

Gli specifici divieti previsti dall'art. 21 della legge n. 157 del 1992 mirano a garantire la tutela di coloro che, trovandosi nei pressi del cacciatore, possono essere coinvolti dalla sua attività; le norme hanno valenza preventiva e sono volte a stabilire condizioni di sicurezza minime, a garanzia della pubblica incolumità.

Diversamente, la prescrizione dell'art. 15, comma 1, lettera q), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, adottata in tema di modalità di misurazione delle distanze, in quanto volta alla disciplina dell'attività venatoria, ricade nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale in materia di caccia, che è legittimamente esercitata anche quando le prescrizioni tecniche per il suo esercizio sono dettate in vista della tutela di interessi diversi, che si intrecciano o contrappongono a quello del cacciatore e che, nella specie, afferiscono alla pubblica incolumità.

La materia su cui ha inciso la legge regionale impugnata è del tutto estranea a quella ambientale, poiché non coinvolge alcun aspetto relativo alla conservazione della fauna e dell'ecosistema, così che la questione – che, in relazione alle norme indicate quali parametri interposti, avrebbe dovuto essere prospettata per tutt'altro parametro costituzionale e cioè per violazione delle attribuzioni statali in materia di ordine pubblico – va rigettata.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera j), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018), nella parte in cui ha sostituito le parole «dopo gli abbattimenti accertati» con le parole «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera m), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e in relazione agli artt. 5, comma 5, e 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera q), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e in relazione all'art. 21, comma 1, lettere e) ed f), della legge n. 157 del 1992, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2019.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza 194/2019, in materia di immigrazione;

Sentenza 224/2019, relativa ad un conflitto di attribuzione in materia di energia;

Sentenza 232/2019, in materia di pubblico impiego;

Sentenza 287/2019, in materia di sanità.